

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le Comité Consultatif
DE
RÈGLEMENT AMIABLE
DES
Entreprises de Travaux publics
ET DES
Marchés de Fournitures

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 25 Mars, 1914 à 4 heures 1/2

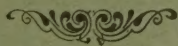
PAR

Marcel FERRUS

INGÉNIEUR DES CONSTRUCTIONS-CIVILES

Président : M. JACQUELIN, professeur

Suffragants : { MM. JÈZE } professeurs
 { Joseph BARTHÉLEMY } agrégés.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Le Comité Consultatif DE RÈGLEMENT AMIABLE

DES
Entreprises de Travaux publics
ET DES
Marchés de Fournitures

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Mercredi 25 Mars, 1914 à 4 heures 1/2

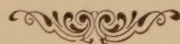
PAR

Marcel FERRUS

INGÉNIEUR DES CONSTRUCTIONS-CIVILES

Président : M. JACQUELIN, professeur

Suffrageants : { MM. JÈZE } professeurs
 { Joseph BARTHÉLEMY } agrégés.



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914



INTRODUCTION

Les entreprises de Travaux publics et les marchés de fournitures des personnes administratives portent souvent sur des sommes considérables et le grand nombre d'articles des cahiers des charges imposées aux entrepreneurs et aux fournisseurs donnent lieu fréquemment à de nombreux chefs de réclamations et à des recours contentieux. Des expertises parfois très longues et l'encombrement du rôle des tribunaux administratifs occasionnent des retards préjudiciables à l'Etat, car les intérêts moratoires courent dès le début de l'instance, et aux entrepreneurs, qui ne peuvent reprendre avant la solution de leurs litiges, leur liberté d'action.

Depuis longtemps déjà les intéressés avaient demandé, pour remédier à cet état de choses, de pouvoir régler par l'arbitrage leurs différends avec les personnes administratives. Grâce à cette procédure rapide et économique, les entrepreneurs avaient l'espoir de toucher au bout de quelques mois les sommes qui leur étaient dues, au lieu

d'avoir leurs capitaux immobilisés pendant des années par de longues instances.

Pour réaliser ce projet, le syndicat des entrepreneurs de travaux publics de France, commença une campagne très vigoureusement menée. Aidé par les Chambres de commerce des grandes villes, par les fédérations régionales et la fédération nationale du Bâtiment et des Travaux publics, il prépara dans les milieux parlementaires un mouvement d'opinion favorable à ses idées. Cet effort aboutit, et malgré un avis contraire du Conseil d'Etat et des Comités du Contentieux des Ministères, la Chambre et le Sénat votèrent un amendement à la loi de finances du 17 avril 1906, déposé par M. Morlot et permettant à l'Etat, aux départements et aux communes de compromettre pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures suivant les termes du livre III du Code de procédure civile.

Mais cette loi dont le principe était excellent n'avait pas été suffisamment étudiée dans les détails. Votée comme disposition additionnelle à une loi de finances, le temps avait manqué pour faire une étude suffisante de ses conséquences et l'on se trouva embarrassé pour en faire l'application. C'est à ce moment que se place une initiative très heureuse de M. Barthou, ministre des travaux publics, qui proposa le 24 décembre 1907 à la signature du Président de la République, la création au ministère des travaux publics d'un Comité consultatif de règlement amiable des entreprises de Travaux publics et des

marchés de fournitures destiné suivant les propres paroles de son créateur à « faire passer l'arbitrage de la théorie dans les faits ». (1)

Le Comité a pour mission de rechercher les bases d'une liquidation équitable et amiable des comptes et son avis a pour but de permettre soit une transaction immédiate, soit un arbitrage prévu par la loi du 17 avril 1906.

A côté des fonctionnaires de l'Administration, le ministre faisait dans le Comité une place aux entrepreneurs.

Devant les excellents résultats que donna le Comité, de nouveaux décrets, préparés par les Ministres de la guerre, des colonies, et de la marine, organisant dans leurs départements des comités de règlement amiable sur le modèle de celui des Travaux publics, parurent en 1910 et 1911.

En droit ces comités sont purement consultatifs. Saisis par le ministre, leur mission est de lui donner leur avis dans le litige qu'il leur soumet. L'avis qu'ils émettent n'est pas obligatoire pour les parties, mais grâce à l'autorité morale et professionnelle de leurs membres, grâce surtout à l'introduction au sein de ces comités d'entrepreneurs qui en accentuent le caractère arbitral, leurs avis sont toujours suivis par les parties.

Ils peuvent devenir de véritables arbitres, sauf celui des Colonies, (1) si les parties signent un compromis confor-

(1) Discours prononcé par M. Barthou au banquet du syndicat des entrepreneurs de travaux publics le 14 décembre 1909.

(2) Nous en verrons plus loin la raison.

mément à la loi du 17 avril 1906 et désignent le Comité pour trancher leurs différends. Mais ce mode de fonctionnement est très rare et c'est comme conciliateurs, chargés d'un arbitrage officieux, que ces Comités rendent de très grands services.

De tous ces comités, le plus important est le plus ancien en date, celui de ministère des travaux publics. Ce ministère est chargé de l'exécution ou de la surveillance de tous les travaux de grande voirie, des ports de commerce, des phares et balises, de la navigation intérieure, c'est-à-dire de la plus grande partie des travaux publics exécutés en France. Aussi son comité de règlement amiable, a-t-il pris une importance prépondérante et c'est de ce comité surtout que nous nous occuperons dans la suite de ce travail.

Le plan de notre étude comprendra trois parties. Dans une première partie nous examinerons la question de l'arbitrage dans les travaux publics, son évolution et son état actuel, tel qu'il est réglé par la loi de finances du 17 avril 1906, les raisons qui ont déterminé le vote de cette loi, et enfin les critiques qu'on peut lui faire.

Dans une deuxième partie à laquelle sera donné le plus grand développement, nous examinerons le comité consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics et des marchés de fournitures, les circonstances dans lesquelles il fut créé, la recevabilité des affaires, la procédure, la compétence, les détails de son fonctionnement, les résultats obtenus, les réformes possibles.

La troisième partie sera consacrée à l'étude des comités de règlement amiable des ministères de la guerre, des colonies et de la marine ; enfin nous examinerons en terminant s'il n'y aurait pas lieu de créer des comités analogues dans d'autres ministères notamment au ministère de l'intérieur.

PREMIÈRE PARTIE

De l'Arbitrage dans les Travaux publics

CHAPITRE PREMIER

De l'arbitrage des Personnes administratives jusqu'à la loi du 17 avril 1906

Interdiction du compromis des personnes administratives.— On appelle arbitrage, d'une façon générale, la juridiction que les parties confèrent par leur propre volonté, dans un acte appelé compromis, à de simples particuliers, à l'effet de juger une ou plusieurs contestations (1).

Les personnes administratives ne peuvent pas compromettre, en principe, à cause du caractère d'ordre public du contentieux administratif. L'Etat, dans les litiges internationaux, peut bien se soumettre à un arbitrage et c'est

(1) Ce fut pendant la révolution française que l'arbitrage eut la plus grande faveur, la loi des 16-24 août 1790 disait que les « législateurs ne pourront faire aucune disposition qui tendrait à diminuer soit la faveur soit l'efficacité du compromis » la loi du 3 septembre 1791 portait une disposition analogue. La convention soumit à l'arbitrage obligatoire les procès des communes (décret du 10 juin 1793) mais ceci n'entraîna que des abus et fut supprimé par la constitution du 5 fructidor an III. Un autre cas d'arbitrage obligatoire apparut encore dans nos lois, les art. 81 et suivants du code de commerce obligeaient les associés à régler leurs contestations par un arbitrage. Ils furent abrogés par la loi du 17 juillet 1856. L'arbitrage facultatif au contraire subsista. Il est réglé par le livre III du code de procédure civile.

devenu d'une pratique courante. Toutes les fois que la question litigieuse entre deux états n'est pas de celles qu'ils considèrent comme vitales pour eux, ils conviennent de soumettre leurs différends à la cour internationale de La Haye. Mais si dans les rapports internationaux, il n'y a pas d'autorité supérieure aux Etats souverains, qui pour éviter de recourir au moyen suprême de la guerre sont obligés de confier leurs différends à une juridiction arbitrale constituée par eux, il n'en est plus de même dans le droit interne. L'Etat a ses juges à lui, et s'il s'est constitué des tribunaux pour juger les procès où il était partie, ce n'est pas pour renoncer au bénéfice de cette juridiction et recourir à des arbitres. Quand l'affaire administrative est de la compétence judiciaire, l'impossibilité du compromis résulte des articles 1004 et 83 du Code Procédure civile. L'article 1004 interdit de compromettre sur aucune des contestations qui seraient sujettes à communication au ministère public et l'article 83 donne l'énumération de ces affaires parmi lesquelles sont les procès concernant l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics.

Pour les affaires de la compétence des tribunaux administratifs il n'y a pas de texte interdisant l'arbitrage ; on peut dire que puisqu'il n'est pas possible de faire juger ces procès par les tribunaux judiciaires, on ne peut à fortiori les soumettre à l'arbitrage et si l'Etat recuse les tribunaux ordinaires ce n'est pas pour rendre compétents d'autres juges que ceux qu'il a institués.

La jurisprudence du Conseil d'Etat était très nettement établie dans ce sens (1).

Ce caractère d'ordre public du contentieux administratif « dérive d'ailleurs logiquement du principe de la séparation des pouvoirs tel qu'il a été entendu suivant la conception administrative française » (2). Les procès des personnes administratives sont soustraits aux tribunaux judiciaires pour être confiés à des juridictions spéciales, grâce auxquelles leur indépendance se trouve assurée. Le législateur, qui a ainsi donné à l'Etat une protection spéciale, ne peut avoir plus de confiance dans des arbitres que dans les tribunaux ordinaires. L'administration a ses juges à elle et « le souci de son entière indépendance empêche qu'elle en ait d'autres » (2). Tel est le principe certain résultant de la conception administrative française.

(1) Arrêts Ouvrard, 17 novembre 1824 ;

Arrêt Boyer, 17 août 1825 ;

Arrêt Sauvage, 6 août 1881 ;

Arrêt Eaux d'Oran, 11 juillet 1884 ;

Arrêt Dreux Brezé, 27 décembre 1887 ;

Arrêt Cies ch. de fer c. ministre de la guerre, 17 mars 1893.

Arrêt Ducostaing, 22 janvier 1904.

Il est cependant à noter qu'après cette longue liste d'arrêts ou le conseil d'Etat interdit l'arbitrage aux personnes administratives, on trouve un arrêt en sens inverse. C'est l'arrêt Rousseau c. commune de Vincennes du 29 juillet 1833. Le Conseil d'Etat a appliqué dans ce cas un compromis signé par une commune sans soulever aucune difficulté sur sa légalité. Un entrepreneur de travaux publics M. Rousseau et la commune de Vincennes signent le 18 juin 1878 un compromis déférant à la connaissance d'arbitres amiables compositeurs, la liquidation des travaux exécutés par M. Rousseau et la fixation du solde qui lui était dû. Les arbitres devaient juger en dernier ressort. La sentence une fois rendue par les arbitres, est exécutée par la commune, mais M. Rousseau se prétendant lésé, dépose une requête au conseil d'Etat. Le conseil considérant que la sentence avait été exécutée par la commune rejeta la requête. Cet arrêt est d'ailleurs isolé.

(2) M. Jacquelin, cours de doctorat 1911-1912.

Lois exceptionnelles autorisant les personnes administratives à compromettre. — Le législateur avait, avant 1906, apporté certaines exceptions à la règle interdisant de compromettre aux personnes administratives. Il est à remarquer que ces exceptions concernent la matière des travaux publics. Les litiges soulevés par les travaux publics portent le plus souvent sur un point de fait et c'est dans ce cas que le recours à des arbitres, nommés à raison de leur compétence technique, est le plus justifié et peut rendre le plus de services.

La loi du 29 mai 1845 porte que les droits attribués aux compagnies concessionnaires de canaux par les lois des 15 août 1821 et 14 août 1822 pourront être rachetés par l'Etat pour cause d'utilité publique. De plus la loi ajoute que le prix du rachat sera fixé par une commission arbitrale composée de 9 membres dont 3 désignés par le ministre des finances, 3 par la Compagnie, 3 par le Premier Président et les Présidents réunis de la cour royale de Paris. La loi ne se borne donc pas à dire que le prix de rachat sera fixé par des Arbitres ; elle indique en outre comment ces arbitres seront nommés.

La loi du 11 juin 1880 sur les chemins de fer d'intérêt local et les tramways procède de même : « En cas d'éviction du concessionnaire si ses droits ne sont pas réglés par un accord préalable ou par un arbitrage établi soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure, l'indemnité qui peut lui être due est

« liquidée par une commission spéciale qui fonctionne
« dans les conditions fixées par la loi du 29 mai 1845.
« Cette commission qui est instituée par un décret, est
« composée de 9 membres, 3 désignés par le ministre des
« travaux publics, 3 par le concessionnaire et 3 par l'in-
« termédiaire des 6 membres désignés. Faute par ceux-ci
« de s'entendre dans les 2 mois de la notification à eux
« faite de leur nomination, le choix de ceux des 3 mem-
« bres qui n'auraient pas été désignés à l'unanimité, sera
« fait par le Premier Président et les Présidents réunis
« de la Cour d'appel de Paris ». Ici encore le principe
de l'arbitrage n'est pas seulement indiqué, mais la procé-
dure en est fixée, déterminée à l'avance.

La loi du 30 juillet 1880 sur le rachat des ponts à péa-
ge stipule qu'à défaut d'arrangement amiable, l'indem-
nité à allouer pour le rachat est fixée par une commission
arbitrale instituée par décret, composée de 3 membres,
1 désigné par le Préfet, 1 par le concessionnaire, le troisiè-
me par les 2 autres membres. Si ces 2 membres ne se
mettent pas d'accord sur le nom du troisième, il sera pro-
cédé à cette désignation par le Président du tribunal de
première instance du chef-lieu de département dans le
ressort duquel le pont est situé.

Enfin les conventions de 1883 passées entre l'Etat et
les grandes compagnies de chemins de fer, approuvées
par la loi du 20 novembre 1883, prévoient aussi un ar-
bitrage dans le cas de contestations, entre l'Etat et ces
compagnies sur les dépenses à rembourser à ces com-

pagnies par l'Etat. Chaque partie désigne un arbitre et les 2 arbitres désignent s'il y a lieu un tiers arbitre pour les départager. S'ils ne peuvent se mettre d'accord sur le choix du tiers arbitre, il sera désigné par le Président du tribunal civil de la Seine.

Toutes ces lois sont exceptionnelles. Le principe reste toujours le même : l'arbitrage est interdit aux personnes administratives. Nous avons insisté sur les détails de ces lois pour montrer qu'elles ont toutes un caractère commun. Elles ne se contentent pas d'indiquer que le différend sera résolu par l'arbitrage, mais elles règlent la façon dont seront nommés les arbitres; c'est une des graves lacunes que nous constaterons dans l'article 69 de la loi de finances du 17 avril 1906.

Cette loi se borne à poser le principe que l'Etat, les départements, les communes peuvent compromettre pour la liquidation de leurs entreprises de travaux publics et de leurs marchés de fournitures ; mais, sauf quelques formalités de tutelle administrative, elle n'indique en aucune façon comment ces personnes morales pourront arriver à ce résultat. Elle renvoie simplement aux règles du livre III du Code de Procédure civile, qui, nous le verrons, sont pour la plupart inapplicables. Dès sa promulgation, cette loi souleva des difficultés, et c'est pour remédier à cette absence d'organisation, pour « faire passer l'arbitrage de la théorie dans les faits, que fut créé le comité consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics et des marchés de fournitu-

res, ainsi que les comités analogues organisés dans divers ministères sur le modèle de celui du ministère des travaux publics.

CHAPITRE II

Utilité de l'Arbitrage en matières de travaux publics et de marchés de fournitures

Nous allons passer en revue les arguments que l'on peut donner en faveur de l'arbitrage pour le règlement des contestations que soulèvent la liquidation des comptes des entreprises de travaux publics. Le but de cette étude est de montrer les services que l'on peut attendre des comités de règlement amiable, destinés à la réalisation pratique du principe posé par la loi du 17 avril 1906 et les inconvénients qu'ils permettent de supprimer.

Longueur des procès devant les tribunaux administratifs.— Les procès entre l'Etat, les départements, les communes et les entrepreneurs, se déroulent devant les tribunaux administratifs. Les conseils de préfecture connaissent des marchés de travaux publics ; le Conseil d'Etat connaît des marchés de fournitures de l'Etat en premier et dernier ressort, et des marchés de travaux publics en appel des arrêtés des Conseils de préfecture. Ces procès sont les plus longs de ceux où sont parties ces personnes

administratives. La plupart de ces litiges, où de grands intérêts sont en jeu, aboutissent au Conseil d'Etat et les parties ne se contentent pas du premier degré de juridiction (1). La juridiction administrative dont une des principales raisons d'existence devrait être la rapidité de la procédure est malheureusement fort lente à trancher des litiges de cette nature. La faute n'en est pas d'ailleurs imputable aux tribunaux administratifs mais bien aux nombreux chefs de réclamations auxquels donnent lieu les procès de travaux publics, à l'expertise qui est presque toujours nécessaire et entraîne de longs retards, à l'encombrement des affaires devant le Conseil d'Etat. Or en principe, les intérêts moratoires courent du jour de la demande en justice et ils sont capitalisés s'ils sont dus depuis plus d'un an. Il en résulte de lourdes charges pour l'Etat qui se trouve souvent avoir à payer en intérêts, une somme supérieure au principal de la demande.

C'est une situation qui a été souvent signalée à la Chambre des députés lors des demandes de crédits supplémentaires destinés à payer les frais et les intérêts de longues instances où l'Etat avait succombé.

A la séance du 12 juillet 1898 M. Aimond, député, au sujet d'une demande d'un crédit de 3.914.000 francs

(1) Les parties et surtout les entrepreneurs acceptent d'autant moins les décisions des conseils de préfecture que ce sont des juridictions très imparfaites où la fonction juridictionnelle et la fonction délibérante sont confondues. Une réponse de ces conseils est indispensable et a déjà donné lieu à deux projets de loi ; l'un de M. Barthou du 27 octobre 1896, l'autre de M. Clemenceau du 26 octobre 1908.

pour le paiement d'indemnités à la suite de jugements prononcés contre l'Etat, disait : « on trouve que sur
« 3.914.000 francs le principal des condamnations n'est
« que de 1.258.000 francs tandis que les frais s'élèvent
« à 1.905.000 francs, c'est-à-dire d'un côté 60 % et 40 %
« de l'autre. Si on pousse plus loin l'examen de certaines
« affaires, on découvre que les frais s'élèvent au triple
« du capital. Je vais indiquer les motifs principaux de
« cette situation. C'est d'abord la lenteur avec laquelle
« les services du contentieux dans chacun des ministères
« expédient les affaires qui leur sont confiées, nous avons
« vu dans l'exposé des motifs la preuve que des dossiers
« envoyés par le Conseil d'Etat à l'examen des bureaux
« de la Guerre y sont restés 14 mois avant de rentrer au
« Conseil d'Etat. Mais ce n'est pas la seule raison. Si je
« prends par exemple l'affaire Lavie, je vois qu'elle a été
« introduite devant le conseil de préfecture d'Alger en
« avril 1886, elle n'a été résolue devant le conseil d'Etat
« que le 20 janvier 1898 ; elle a donc duré 12 ans ».

Cette longue durée que signale M. Aimond n'a rien d'exceptionnel et nous verrons que la durée moyenne pendant laquelle les intérêts moratoires sont dus pour les affaires de travaux publics est d'environ 10 ans et demi.

« Si vous avez comme moi la curiosité, ajoute M. Ai-
« mond d'étudier un des exercices clos comme celui de
« 1895 vous verrez que les condamnations contre l'Etat
« s'élèvent à plusieurs millions ; si vous y ajoutez les

« condamnations contre les départements et les commu-
« nes vous arriverez à constater que des intérêts et les
« frais qui sont mis ainsi à la charge des contribuables,
« se chiffrent chaque année par un certain nombre de
« millions ».

De même, à la séance du 2 février 1899, lors de la discussion du budget des Travaux publics, M. Jumel député, disait sur le même sujet : « j'arrive à une ques-
« tion qui intéresse le budget des travaux publics. Je
« veux parler des intérêts moratoires qui sont payés
« chaque année aux entrepreneurs de travaux publics
« qui sont en procès avec l'Etat. J'ai sous les yeux un
« travail qui m'a été communiqué par un entrepreneur
« et qui est extrait des annales des Ponts et chaussées. Il
« en ressort que pendant une certaine période 10 à 15
« ans, je crois les entrepreneurs ont reçu le capital qui
« leur était alloué par le Conseil d'Etat plus une somme
« d'intérêts presque identiquement égale à ce capital ».

De même encore, à la séance du 29 mars 1900 M. Jourde, député, attirait de nouveau l'attention de la Chambre sur les frais causés à l'Etat par ces longues instances. M. Caillaux ministre des finances reconnaît la très grande part de vérité contenue dans les paroles de M. Jourde. Tous ces débats parlementaires arrivaient à la même conclusion qui était d'augmenter les membres du Conseil d'Etat et le nombre des sections du contentieux pour hâter la solution des affaires. Ces réformes furent réalisées par les lois de finances du 17 juillet 1900 et du 8 avril 1910.

En 1900 M. Prevet, rapporteur général du budget disait : « l'augmentation de dépenses qui résultera de
« l'augmentation du nombre des membres du Conseil
« d'Etat s'élèvera à 88.000 francs et sera largement
« compensée et au delà par l'économie que le Trésor
« recueillera de la diminution des intérêts moratoires
« imputables à nos diverses administrations publiques.

En 1910 M. Antoine Perrier disait dans son rapport sur la réorganisation du Conseil d'Etat après avoir signalé le nombre croissant des pourvois (1) : « Les justiciables souffrent gravement d'un état de fait qui lèse
« leurs intérêts légitimes. Le Trésor, les budgets coloniaux, départementaux et communaux sont d'autre
« part lourdement atteints tant à raison du retard apporté au règlement des affaires urgentes qu'à raison
« des intérêts moratoires qui leur sont imputés. Pour la
« seule année judiciaire 1903-1904 et pour l'Etat seulement les intérêts moratoires se sont élevés à 452.690

(1) Rapport de M. le sénateur Antoine Perrier sur le budget du ministère de la justice. (Officiel annexes 4 juin 1910). Le rapport signale le nombre croissant des pourvois au conseil d'Etat. Le nombre de pourvois pour les diverses périodes est :

1878-1883.....	7.448
1888-1893.....	11.649
1898-1903.....	17.964
1903-1908.....	18.978

Pour les dernières années un relèvement plus considérable se manifeste :

1906-1907.....	4.120
1907-1908.....	3.951
1908-1909.....	5.434

Le nombre des pourvois jugés annuellement avant 1910 était de 1502

« francs. Certaines de nos colonies où le taux de l'intérêt légal est très élevé ont encouru de ce fait seul des condamnations si désastreuses qu'elles préfèrent aujourd'hui accepter d'onéreuses transactions ».

A deux reprises différentes en 1900 et 1910 c'est donc la considération de la diminution des intérêts moratoires à la charge des personnes administratives qui a paru une des principales raisons de la réforme du Conseil d'Etat. Mais le nombre des pourvois croit toujours et la réforme n'empêche pas l'ordre du jour du Conseil d'Etat d'être extrêmement chargé. Elle ne peut qu'être très bienfaisante, mais au point de vue de la diminution des intérêts moratoires elle se montre moins efficace que l'institution des Comités de règlement amiable dont nous ferons l'étude.

Au moment du vote de la loi du 17 avril 1906 un relevé avait été fait par le syndicat des entrepreneurs de la durée des principales affaires de travaux publics devant le Conseil d'Etat et de la durée pendant laquelle les intérêts moratoires avaient été payés. Nous reproduisons ce tableau qui donne une durée moyenne de 10 ans et 4 mois pour le paiement des intérêts moratoires.

Années	Nombre d'affaires	Moyenne pendant laquelle les intérêts ont été payés pour les affaires jugées dans l'année.
1894	11	10 ans 3
1895	25	9 ans 8
1896	20	10 ans 3
1897	25	9 ans 1

1898	37	10 ans 6
1899	15	9 ans 8
1900	25	10 ans 0
1901	17	12 ans 0
1902	15	9 ans 4
1903	16	10 ans 8
1904	13	13 ans 3

La moyenne générale pour ces 11 années donne 10 ans et 4 mois.

Cet exposé montre l'intérêt que peut présenter l'arbitrage dans les procès de travaux publics puisqu'il permet de résoudre en très peu de temps des litiges dont la solution exige plus de 10 ans devant les juridictions contentieuses. On peut avoir une idée de la courte durée des arbitrages, dans des affaires souvent compliquées, par les résultats obtenus auprès des tribunaux de commerce. Ces tribunaux ont l'habitude de renvoyer à des arbitres rapporteurs la plupart de leurs procès. La mission de ces arbitres est de concilier les parties et s'ils ne réussissent pas à amener une transaction, de déposer un rapport sur l'affaire. La durée d'instruction des procès par ces arbitres est de 53 jours. Nous verrons plus loin que les Comités de règlement amiable du Ministère des Travaux publics amène la solution des affaires dans un délai de 4 mois et demi au lieu de 10 ans et demi devant la juridiction contentieuse. On voit donc qu'ils réalisent, au point de vue de la durée des litiges et par suite de la diminution des intérêts moratoires un considérable progrès.

Inconvénients de la longueur des procès pour les entrepreneurs. — Nous venons d'insister sur le préjudice que de longues instances devant les tribunaux administratifs causent aux finances publiques, mais les inconvénients ne sont pas moindres pour les entrepreneurs qui ne peuvent être payés avant 10 ou 12 ans du solde de leur décompte sur lequel portent les contestations ; sans doute l'entrepreneur n'attend jamais la totalité des sommes qui lui sont dues. Le règlement est immédiat pour la partie du décompte pour laquelle il y a accord et les intérêts moratoires ne sont dus que pour les sommes litigieuses si le procès établit qu'elles sont dues aux entrepreneurs. Mais ces sommes sont souvent considérables, nous en avons vu des exemples dans l'exposé précédent, et il est arrivé de voir des entrepreneurs qui ont engagé tous leurs capitaux rester de longues années dans un état précaire en attendant un paiement qui devait être le prix de leurs travaux. Sans doute, ces exemples sont rares ; mais ce qui est très fréquent, c'est de voir des entrepreneurs à qui des fonds ont été prêtés par un banquier à des taux de 6, 7 et 8 % rester une dizaine d'années en procès avec l'Etat, ne pas disposer par conséquent des sommes prêtées, et avoir à en servir cependant un très gros intérêt. On restituera, il est vrai, à l'entrepreneur, les intérêts moratoires ; mais ces intérêts seront calculés à 4 % et l'entrepreneur perdra dans ces procès et son argent et sa liberté d'action.

La perte de la liberté d'action de l'entrepreneur est préjudiciable à l'Etat lui-même. Ce fait a été signalé à la Chambre des députés (1) par M. Paul Doumer rapporteur général de la Commission du budget de 1910.

« M. le Ministre de la Justice, dit M. Paul Doumer, a constaté lui-même les retards considérables apportés à la solution de ces différends, retards qui ont des inconvénients et pour l'Etat et pour les entrepreneurs. En effet les inconvénients supportés par les entrepreneurs retombent sur l'Etat ; les longues instances immobilisent les capitaux de ces entrepreneurs, ce qui les empêche souvent de se présenter aux adjudications des travaux de l'Etat et la concurrence s'en trouve amoindrie au détriment de l'Etat lui-même. » C'est un argument de plus en plus en faveur de la solution rapide des litiges donnant aux entrepreneurs la possibilité de soumissionner à de nouvelles adjudications. L'Etat y trouvera son compte encore d'une autre manière puisque les capitaux immobilisés dans ces procès sont destinés à servir à faire de nouveaux travaux, et que les entrepreneurs sont des artisans puissants de l'amélioration de l'outillage économique de la Nation.

Arbitrages dans les procès entre les compagnies de chemin de fer et leurs entrepreneurs. — Nous venons de voir les inconvénients que de longues instances devant

(1) Officiel premier février 1910.

les tribunaux administratifs causent aux deux parties. Pour remédier à cet état de choses c'est à l'arbitrage que l'on songea dans les milieux intéressés. On était d'autant plus porté à cette solution que cet arbitrage que l'on demandait pour résoudre les litiges soulevés par les marchés de travaux publics et de fournitures est de plus en plus fréquent entre les compagnies de chemins de fer et leurs entrepreneurs. M. Morlot, député de l'Aisne, qui proposa l'amendement qui avec quelques changements est devenu l'article 69 de la loi de finances du 17 avril 1906 en prend argument pour appuyer sa disposition additionnelle (1) : « L'usage, dit M. Morlot, tend à s'établir de plus en plus dans le monde des affaires et en particulier dans les compagnies de chemins de fer dont on peut comparer les administrations à celles de l'Etat de recourir d'une façon presque constante pour le règlement des grands travaux à l'arbitrage. Nous avons fait le relevé des gros litiges qui ont été tranchés par voie d'arbitrage dans ces dernières années. Nous avons constaté qu'en général ces gros procès entre compagnies et entrepreneurs, procès qui, si l'Etat y avait été partie, auraient duré une dizaine d'années, ont été tranchés en quelques mois. Je puis citer, par exemple, l'importante affaire de liquidation des dépenses de la gare d'Orléans, au quai d'Orsay. La différence entre les réclamations des entrepre-

(1) Journal officiel du 24 mars 1906.

« neurs et les offres de la Compagnie portaient sur la
« somme considérable de 800.000 francs environ.

« Certainement s'il s'était agi de l'Etat, il aurait été
« engagé dans un procès dont nous ne verrions pas enco-
« re la fin. La compagnie et les entrepreneurs s'en sont
« remis à des arbitres, devant la décision desquels se
« sont inclinées très volontiers les parties en cause ».

Ce que les grandes compagnies de chemins de fer font couramment, pourquoi l'Etat ne pourrait-il le faire? Entre ces compagnies qui ont des administrations très importantes, un personnel très nombreux, et l'Etat, il n'y a qu'une différence de degré et si les compagnies de chemin de fer se trouvent bien de l'arbitrage, il n'y a pas de raison pour que l'Etat s'en trouve mal. (1)

Motif en faveur de l'arbitrage dans les travaux publics tiré de la nature contractuelle de ces marchés. —
L'arbitrage dont nous essayons de montrer l'utilité ne s'applique qu'aux marchés de travaux publics et de fournitures. Nous avons vu que ce n'est pas une nouveauté et que des lois exceptionnelles avaient déjà autorisé des arbitrages en matière de travaux publics. Ce sont les lois des 29 mai 1845, 11 juin 1880, 30 juillet 1880, 20 novembre 1883. C'est donc dans la matière des travaux pu-

(1) On peut citer dans le même ordre d'idées les bons effets que donna un arbitrage officieux essayé après l'exposition de 1900. Les cahiers des charges imposées aux concessionnaires de l'administration portaient qu'avant d'être soumis à la juridiction compétante les litiges seraient soumis à un jury de trois membres dans le but d'éviter les procès (arrêt Ducastaing, 22 janvier 1904)

blics que le besoin de l'arbitrage s'était fait le plus sentir, la solution de ces litiges dépendant de considérations surtout techniques. Mais il faut ajouter que les entreprises de travaux publics et les marchés de fournitures sont des contrats que passe l'Etat avec des particuliers, des actes de gestion et non des actes de puissance publique. En matière de contrats l'Etat devrait être considéré comme une personne ordinaire et les tribunaux judiciaires devraient être normalement compétents pour apprécier la validité de tous les contrats quels que soient les contractants. C'est donc par suite d'une « extension abusive que ces contrats ont été englobés dans le contentieux administratif » (1) et on comprend que dans ces matières l'administration puisse se départir de la règle générale et consentir à être traitée dans l'arbitrage à peu près comme un simple particulier. C'est ce que réalisera la loi du 17 avril 1906.

Enquête faite par le syndicat des entrepreneurs sur l'opportunité de l'arbitrage dans les travaux publics et les marchés de fournitures. — Un peu avant le vote à la Chambre des députés de l'amendement Morlot (2) permettant le compromis aux personnes administratives pour la liquidation de leurs entreprises de travaux publics et de leurs marchés de fournitures; le syndicat

(1) M. Jacquelin cours de doctorat 1911-1912.

(2) L'amendement Morlot a été voté à la Chambre à la séance du 23 mars 1906.

des entrepreneurs de travaux publics de France, très favorable à l'arbitrage qu'il voulait faire aboutir, fit une enquête auprès des grands entrepreneurs, des fédérations patronales du bâtiment et des travaux publics, et des Chambres de commerce.

Nous avons eu sous les yeux les réponses reçues par le syndicat et toutes sont d'accord pour approuver l'arbitrage tel que le prévoyait l'amendement de M. Morlot. Toutes les Chambres de commerce consultées ont émis des vœux favorables. Nous reproduirons les conclusions du vœu approuvé par la Chambre de commerce de Paris : « En appliquant l'arbitrage aux travaux publics, l'Etat ne fera que persister dans la voie libérale où il est déjà entré et qui donne des résultats précieux (1) ».

Les fédérations patronales ont donné des réponses analogues. Cet accord unanime des intéressés montre très bien que la loi était attendue et désirée.

Exposé des législations étrangères sur l'arbitrage dans les travaux publics. — Nous terminerons cet exposé des raisons qui militent en faveur de l'arbitrage dans les travaux publics ou donnant un aperçu des principales législations étrangères sur le même sujet. Nous y verrons que l'arbitrage est la règle pour cette sorte de litiges.

(1) La Chambre de Commerce faisait allusion aux commissions d'appel que nous aurons l'occasion de voir à propos du comité de règlement amiable du ministère de la guerre. Ces commissions sont chargées d'amener des transactions amiables dans les litiges soulevés par les marchés de fournitures du ministère de la guerre.

Angleterre. — On sait que les tribunaux de droit commun anglais ont le droit de trancher les litiges qui intéressent l'administration. Il n'y a pas de tribunaux administratifs (sauf pour un certain nombre d'affaires depuis la loi du 14 août 1871). L'arbitrage facultatif y a été introduit en 1889 par un acte spécial « arbitration act ». Cet arbitrage s'applique à toute espèce de contestations, aussi bien aux contestations relatives aux travaux publics de l'Etat qu'à tout autre. On peut en Angleterre s'adresser à 1 ou 2 arbitres. Si on s'adresse à 2 arbitres, ceux-ci ont le droit de nommer un tiers arbitre. Le délai d'arbitrage est limité. Donc en Angleterre les tribunaux de droit commun règlent les contestations entre l'Etat et ses entrepreneurs à moins que le contrat ne contienne une clause compromissoire soumettant d'avance à l'arbitrage toutes les difficultés pouvant en résulter.

Le système américain est à peu près le même.

Allemagne. — La juridiction civile est la règle pour les contestations entre les entrepreneurs et l'Etat, mais les deux parties peuvent prévoir un arbitrage dans leur contrat.

Italie. — De 1870 à 1895 les contestations entre l'Etat et les entrepreneurs étaient dévolues à la juridiction civile (la juridiction administrative avait été supprimée en 1865, elle a été rétablie en 1889) ou bien à un collège de sept membres.

Depuis 1895 (Cahier des charges générales de 1895) la

question est résolue autrement. De facultatif qu'il était, l'arbitrage est devenu obligatoire, ce qui est sans doute aller un peu plus loin. Toutes les contestations qui peuvent naître entre l'Etat et les entrepreneurs, soit dans le cours des travaux soit après leur terminaison sont réglées par l'arbitrage de cinq membres :

2 membres du Conseil d'Etat ;

2 membres du Conseil supérieur des travaux publics ;

1 Conseiller à la Cour d'appel de Rome.

L'entrepreneur après le rejet de sa demande par le Ministre a un délai de trente jours pour demander la réunion du collège arbitral. La sentence des arbitres doit être rendue dans les 90 jours à dater de la constitution de l'arbitrage. La décision de ces arbitres n'est susceptible ni d'appel, ni d'opposition. L'Italie est donc allée plus loin que les autres pays dans la matière de l'arbitrage dans les travaux publics puisqu'il y est obligatoire. D'ailleurs les entrepreneurs ne sont pas très satisfaits de cette juridiction arbitrale où aucun de leurs représentants ne figure et au fond c'est autant une juridiction administrative qu'un arbitrage réel. Seulement ce collège d'arbitres est constitué à chaque procès.

Nous verrons plus loin comment l'arbitrage officieux organisé en France par les comités de règlement amiable est un instrument plus souple et qui satisfait complètement les intéressés.

Hollande. — Jusqu'en 1892, l'Administration seule

(Etat, province ou commune) était juge des contestations entre elle et ses entrepreneurs ; on pouvait en appeler au Ministre des décisions de l'administration chargée de diriger les travaux. Cet état de choses amena de vives réclamations et depuis 1892 on reconnut à l'entrepreneur le droit d'en appeler à une commission arbitrale d'experts dans certains cas limitativement fixés. Le nombre de ces cas s'est augmenté en 1901 et actuellement on peut dire que la majeure partie des contestations entre l'administration et ses entrepreneurs est réglée par l'arbitrage.

CHAPITRE III

L'article 69 de la loi de finances du 17 avril 1906

Nous venons d'examiner tous les avantages qu'en matière de travaux publics l'arbitrage peut présenter, nous allons voir comment l'article 69 de la loi de finances du 17 avril 1906 a donné satisfaction aux demandes des intéressés.

Avis du Conseil d'Etat. — M. Morlot député de l'Aisne, déposa le 8 mars 1905 un amendement à la loi de finances ainsi conçu « Pour la liquidation de leurs dépenses « de travaux publics et de fournitures, l'Etat les dépar- « tements, les communes pourront recourir à l'arbitra- « ge tel qu'il est réglé par le livre III du Code de pro- « cédure civile. » Cet amendement fut renvoyé à la commission du budget avec l'assentiment de son auteur. Le ministre des finances demanda sur cet amendement l'avis des comités du contentieux des Ministères et du Conseil d'Etat. Ces avis furent nettement défavorables. Les principaux considérants de l'avis du Conseil d'Etat étaient les suivants :

L'arbitrage au moment de la révolution française, lors

de sa plus grande faveur n'avait donné que des abus. On peut répondre qu'à une époque très troublée, cet arbitrage a pu donner lieu à des abus ; mais il faut dire que cet arbitrage était obligatoire et celui que demandait l'amendement Morlot était facultatif.

« On ne peut retirer de l'arbitrage, dit le Conseil d'Etat (1), les avantages de célérité et d'économie qui en seraient la justification qu'en supprimant l'expertise et en renonçant à l'appel mais dans les litiges concernant des travaux ou des fournitures destinés aux services publics, il est impossible de supprimer l'expertise sans s'exposer à des erreurs de la part d'arbitres qui momentanément investis par les parties du caractère de juges, ou bien auraient été désignés par leur expérience technique sans avoir de notions de droit suffisantes pour trancher les difficultés juridiques ou bien au contraire seraient versés dans la science juridique sans posséder les connaissances techniques requises pour juger la contestation ».

Il est certain, comme le dit le Conseil d'Etat, que l'arbitrage n'est avantageux qu'en supprimant l'expertise et en renonçant à l'appel, mais même dans ce cas-là il semble qu'on puisse trouver des arbitres suffisamment qualifiés pour leur mission. Nous verrons, en effet, dans l'étude du Comité du règlement amiable dont le but est de réaliser des arbitrages officieux, que ce comité

(1) Avis du conseil d'Etat délibéré les 30 novembre et 14 décembre 1905.

répond par sa composition à toutes les exigences possibles. On y trouve un jurisconsulte, pris parmi les conseillers d'Etat, des techniciens pris parmi les ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées familiers par leurs fonctions mêmes à la pratique du droit administratif, et enfin un représentant des entrepreneurs. Un tel comité d'arbitrage réunit évidemment toutes les compétences requises.

Enfin le Conseil d'Etat dans un troisième considérant estime « que seuls les juges permanents sont capables
« d'apprécier la fixité de la jurisprudence qui est un a-
« vantage aussi précieux pour les entrepreneurs et four-
« nisseurs que pour l'administration elle-même parce-
« qu'elle éclaire les intéressés sur l'étendue de leurs droits
« et obligations en déterminant avec précision le sens
« et la portée des clauses et conditions auxquelles ils se
« soumettent et diminue les risques encourus dans les
« adjudications ». Cet argument est certainement sérieux mais on peut y objecter qu'il ne s'agit que de l'arbitrage facultatif et que les entrepreneurs, s'ils le préfèrent, pourront toujours recourir à la juridiction contentieuse. De plus cet argument n'est pas de nature à faire repousser l'arbitrage et à se priver des très grands avantages qu'il offre par ailleurs. Nulle institution n'est parfaite ; mais on peut dire qu'elle est bonne et utile si ses avantages excèdent ses inconvénients et c'est ce que nous croyons pour l'arbitrage dans les travaux publics.

Vote de la loi. — Ces avis contraires du Conseil d'Etat

et des Comités du Contentieux des divers ministères empêchèrent le vote de l'amendement Morlot lors du vote de la loi de finances de 1905. M. Morlot déposa de nouveau le même amendement comme disposition additionnelle à la loi de finances de 1906.

Dans l'intervalle et notamment en février 1906 le syndicat des entrepreneurs de travaux publics, avait agi auprès de tous ses membres, des fédérations patronales du bâtiments et des travaux publics, des industriels fournisseurs de l'Etat, des Chambres de commerce pour que tous demandent aux députés et sénateurs de leurs départements de voter l'amendement de M. Morlot. La disposition additionnelle fut soutenue par M. Morlot à la première séance du 23 mars 1906. M. Raymond Poincaré, ministre des finances se déclara favorable à l'arbitrage et d'un avis opposé à celui du Conseil d'Etat. Il demanda seulement qu'une garantie fut prise à l'égard des communes et la disposition votée fut celle proposée par M. Morlot avec une légère modification, la nécessité de l'autorisation préfectorale pour les communes.

La disposition reçut une nouvelle modification au Sénat, mais la commission du Sénat pensa « qu'il ne suffisait pas de prendre des précautions vis-à-vis des communes seules, et elle a tenu à entourer l'exercice du droit de compromettre des garanties nécessaires aussi bien en ce qui concerne l'Etat et les départements qu'en ce qui concerne les communes (1) ».

(1) Rapport de M. Milliès-Lacroix, rapporteur de la commission des finances au budget de 1906.

Finalement le texte sur lequel porta l'accord des deux Chambres et qui est devenu l'article 69 de la loi des finances du 17 avril 1906 est le suivant :

« Pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures, l'Etat, les départements et les communes pourront recourir à l'arbitrage tel qu'il est réglé par le livre III du Code de Procédure civile. En ce qui concerne l'Etat, il ne pourra être procédé à l'arbitrage qu'en vertu d'un décret rendu au Conseil des Ministres et contresigné par le ministre compétent et le ministre des finances. En ce qui concerne les départements, le recours à l'arbitrage devra faire l'objet d'une délibération du Conseil général approuvée par le Ministre de l'Intérieur. En ce qui concerne les communes, la délibération du Conseil municipal décidant l'arbitrage devra être approuvée par le préfet ».

Critiques à l'article 69 de la loi de finances du 17 avril 1906. — On peut faire d'abord une première observation c'est que la loi n'autorise pas l'Etat, les départements, les communes à compromettre pour tous leurs procès mais seulement pour la liquidation de leurs dépenses de travaux publics et de fournitures. C'est donc une loi exceptionnelle de plus à ajouter à celles que nous avons déjà vues permettant le compromis dans certains cas. La règle reste donc que les personnes administratives ne peuvent compromettre sauf un certain nombre d'exceptions dont la dernière a été faite par la loi du 17

avril 1906. Cependant cette dernière loi est déjà plus étendue que les précédentes. Elle prévoit une généralité de cas semblables tandis que les autres ne prévoyaient qu'une espèce très spéciale. Cette dernière loi peut donc avoir de plus importantes conséquences. Elle a donné lieu à de vives critiques (1).

La loi donne le droit de compromettre à l'Etat, aux départements, aux communes, mais à côté de ces personnes administratives il y en a d'autres pour lesquelles la même faculté peut être intéressante, ce sont les Etablissements publics. Ils peuvent contracter, être propriétaires, faire des marchés de travaux publics et de fournitures et on ne voit pas pourquoi on ne leur a pas donné la faculté de compromettre dans les conditions de la loi. « Pourquoi, dit M. Berthelemy (2), si la ville de Paris peut compromettre, l'assistance publique ne le pourrait-elle pas. » A côté de cette première lacune, il y en a une deuxième, plus grave, à notre avis. C'est l'oubli, dans la loi, des colonies. L'intérêt de l'argent y est beaucoup plus élevé que dans la métropole. Les intérêts moratoires y seront donc beaucoup plus forts dans le cas de procès qui traînent en longueur et la charge qui en résultera pour les budgets coloniaux sera proportionnellement beaucoup plus forte que pour le budget de la métropole. Nous verrons comment le comité de règlement amiable institué au minis-

(1) M. Berthelemy. Traité de droit administratif. M. Collavet. Revue de droit public « L'arbitrage des personnes administratives » 1906.

(2) M. Berthelemy. Traité de droit administratif.

tère des colonies remédie à cette omission dans la loi du 17 avril 1906.

Une critique plus grave, c'est que la loi pose simplement le principe de l'arbitrage sans en régler la procédure. Elle se borne à renvoyer aux règles indiquées dans le livre III du Code de Procédure civile. La loi indique quelques règles de tutelle administrative que l'amendement de M. Morlot ne prévoyait pas, la Chambre les établit seulement pour les communes et le Sénat ajoute des garanties analogues pour l'Etat et les départements. Elles étaient nécessaires pour remettre à l'abri de tout soupçon les fonctionnaires qui auraient exercé seuls et sans contrôle le pouvoir de compromettre pour les personnes administratives. Peut-être peut-on dire que le Conseil d'Etat avait été mieux indiqué pour autoriser l'Etat à compromettre que le Conseil des ministres. L'avis nettement défavorable que le Conseil d'Etat a donné sur l'arbitrage des personnes administratives a dû être une des raisons qui ont fait attribuer au Conseil des ministres ce droit de tutelle. L'autorité qui représente la personne morale et l'autorité chargée d'autoriser le compromis devront donc examiner si l'arbitrage est opportun et devront en outre choisir les arbitres. Nous avons vu et nous avons insisté sur ce point que les lois antérieures autorisant l'arbitrage ne se bornaient pas en poser le principe mais indiquaient avec soin par qui les arbitres seraient désignés. L'article 69 de la loi des finances du 17 avril 1906 renvoie pour tous ces points aux règles du livre III

du Code de procédure civile et nous allons nous heurter à de véritables impossibilités.

Le Code de procédure civile prévoit dans l'arbitrage l'intervention de magistrats civils. Si les arbitres désignés par les parties ne s'entendent pas, ils nomment un tiers arbitre, mais s'ils ne peuvent se mettre d'accord sur ce point, c'est au président du tribunal de nommer le tiers arbitre. De même le président du tribunal rend exécutoires les jugements préparatoires, la sentence arbitrale. La loi du 17 avril 1906 aurait eu cette conséquence que les juges civils vont connaître d'affaires qui s'il n'y avait pas eu arbitrage, auraient été de la compétence des tribunaux administratifs. On peut objecter à ceci qu'il n'y aurait pas grand mal à ce que les juges civils connaissent des litiges suscités par les entreprises de travaux publics ou les marchés de fournitures, car ce sont des contrats pour lesquels la compétence normale est la compétence judiciaire. C'est d'ailleurs la règle admise en Belgique, en Angleterre, en Allemagne. Néanmoins la loi du 17 avril 1906 amènerait à violer le principe de la séparation des pouvoirs entendue à la manière administrative française c'est-à-dire l'incompétence absolue des tribunaux judiciaires pour interpréter les actes administratifs. Il est à peu près certain que le législateur n'a pas voulu le bouleversement des compétences ainsi entendues, et s'il résulte de la loi, c'est à cause d'une étude insuffisante de ses conséquences.

Une autre conséquence de même ordre est la suivante

(1). L'article 1023 du Code procédure civile dit : « L'appel des jugements arbitraux sera porté savoir : devant les tribunaux de première instance pour les matières qui, s'il n'y eût point eu d'arbitrage, eussent été soit en premier, soit en dernier ressort de la compétence des juges de paix, et devant les cours d'appel pour les affaires qui eussent été soit en premier soit en dernier ressort de la compétence des tribunaux de première instance ». Or les litiges prévus par la loi du 17 avril 1906 auraient été de la compétence des Conseils de préfecture ou du Conseil d'Etat. Alors de deux choses l'une : ou bien l'on porte l'appel des sentences arbitrales qui auraient été de la compétence des Conseils de préfecture, devant le Conseil d'Etat, et alors on viole la loi du 17 avril 1906 qui renvoie au Code de procédure civile, ou bien on porte l'appel devant la cour d'appel et c'est violer l'article 1023 puisqu'il parle « d'affaires qui eussent été de la compétence du juge de paix ou du tribunal de première instance ».

Le raisonnement est incontestable, mais l'on peut dire que si des parties s'en remettent à des arbitres du soin de trancher leurs litiges, c'est qu'elles n'ont pas l'intention de faire appel. On ne concevrait guère l'intérêt qu'il y aurait à recourir à un arbitrage si c'était pour ne pas accepter la sentence arbitrale.

Une dernière critique a été faite à la loi. Pourquoi l'arbitrage devient-ils possible pour les marchés de travaux

(1) M. Berthelemy. Traité de droit administratif.

publics et de fournitures et reste-t-il illégal pour d'autres litiges ? Nous avons fait précédemment un examen des inconvénients très graves que la lenteur des juridictions administratives causait aux entrepreneurs et aux fournisseurs de l'Etat et à l'Etat lui-même. C'est donc dans ces cas particuliers que le besoin de l'arbitrage se faisait surtout sentir. C'est parce que dans ces procès la question à trancher porte le plus souvent sur un point de fait, que le juge ne peut guère que borner son intervention à ordonner l'expertise et à sanctionner dans son arrêté ou son arrêt les conclusions des experts. Dans ces sortes d'affaires où l'arbitre et l'expert ne font qu'un, il y a une économie de temps et d'argent à recourir à l'arbitrage.

En résumé, l'article 69 de la loi de finances du 17 avril 1906 a été fait un peu hâtivement et sans que le législateur en ait bien vu toutes les conséquences. Il aurait dû surtout organiser cet arbitrage et ne pas renvoyer à des règles inapplicables. Il faut dire que le temps pressait pour faire une réforme utile et il a paru que le moyen de la faire adopter dans les délais les plus brefs était l'adjonction à une loi de finances (1). C'est une pratique fâcheuse évidemment puisqu'elle ne permet pas au légis-

(1) Le Parlement aurait pu renvoyer la loi au Conseil d'Etat pour que dans un règlement d'administration publique il en précise les détails d'exécution peut-être, devant l'avis si nettement défavorable donné par le conseil au principe de la loi, a-t-il craint que cette assemblée ne limite d'une façon trop stricte les cas où l'arbitrage serait possible et ne vienne diminuer les bons effets que l'on attendait de la loi.

lateur de faire une étude suffisante des mesures qu'il prend. Dans le cas qui nous occupe, elle a permis à la loi de poser un principe dont les conséquences ont été très fécondes. C'est à la suite du vote de cette loi, à la suite du mouvement d'idées favorables à l'arbitrage que le vote de la loi a déterminé, que fut créé le Comité consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics et des marchés de fournitures dont nous allons nous occuper maintenant.

DEUXIÈME PARTIE

Le Comité consultatif de Règlement amiable des Entreprises de Travaux publics et des Marchés de fournitures

CHAPITRE PREMIER

Création et Composition du Comité

Création du Comité. — Après avoir examiné les raisons pour lesquelles l'arbitrage était impatiemment attendu dans le monde des intéressés, nous avons vu comment l'article 69 de la loi du 17 avril 1906 en avait posé le principe, et comment cette loi insuffisamment étudiée soulevait dans son application de graves difficultés. Peu après le vote de la loi, des entrepreneurs voulurent y recourir, de nombreuses demandes de renseignements furent adressées au Président du syndicat des entrepreneurs. Quelle était la procédure à suivre ? Une instance déjà engagée devant le conseil de préfecture peut-elle être soumise à l'arbitrage ? La situation était toute nouvelle et elle rendait aussi perplexes les fonctionnaires de l'administration que les entrepreneurs eux-mêmes. L'arbitrage était facultatif. L'administration ou l'entrepreneur pouvaient également le demander, mais à quel moment et sous quelle forme ? Nous avons vu que la plus grave lacune de la loi du 17 avril 1906 était de n'avoir pas organisé l'arbitrage qu'elle rendait licite, et comme elle n'avait

pas renvoyé à un règlement d'administration publique pour en préciser l'application c'était aux intéressés, l'administration d'une part, les entrepreneurs ou fournisseurs d'autre part de poser les règles qui seraient suivies au cas où les deux parties signeraient un compromis. C'est à ce moment que se place la création du comité de règlement amiable. Nous allons voir comment l'idée de ce comité s'est développée et à ce sujet il est intéressant d'examiner l'idée d'une organisation analogue due à M. Groseiller, ancien Président du syndicat des entrepreneurs de travaux publics, qui proposa à l'étude du syndicat en 1903 un Comité de médiation dont on demanderait la création au ministère des travaux publics. A ce moment-là, l'arbitrage de l'Etat, des départements, des communes n'était pas permis pour la liquidation de leurs marchés de travaux publics ou de fournitures. Voici en quels termes est exposée dans les annales du syndicat des entrepreneurs (1) l'idée du Comité de médiation.

« Les ministres ont auprès d'eux des comités de contentieux composés de fonctionnaires et de jurisconsultes
« dont les avis sont sans doute très précieux au point de
« vue des principes mais dont le rôle ne peut consister
« à apprécier complètement la valeur d'une réclamation.
« Il serait désirable de voir au ministère un autre Comité
« réunissant 1 ou 2 membres du corps des Ponts et Chaussées

(1) Annales du syndicat des entrepreneurs de travaux publics de France, 28 mars 1903.

« sées, 1 ou 2 entrepreneurs, 1 ou 2 avocats au Conseil
« d'Etat. Ainsi composé d'hommes compétents, choisis
« parmi les plus indépendants de chaque profession, un
« tel groupement apporterait au ministre un concours
« très utile pour éviter souvent les procès en facilitant
« les transactions, sur des rapports motivés et même chif-
« frés après expertise lorsqu'elle serait nécessaire ». Il ne
s'agit donc pas d'un arbitrage véritable, à ce moment-là
il était impossible, et les parties auraient toujours le droit
de recourir à la juridiction contentieuse, M. Groseiller
précisait le fonctionnement de ce Comité de médiation :
« Il rendrait un avis motivé ; sa mission consisterait à
« examiner les affaires qui lui seraient soumises par le
« ministre consentant, seulement après que les entre-
« preneurs auraient demandé la médiation. Le Comité
« pourrait recourir à des experts, lorsqu'il le jugerait
« utile. Il nommerait pour chaque affaire un rapporteur
« choisi parmi ses membres et les avis motivés et chif-
« frés conformément aux règles du droit et de l'équité
« absolument comme les sentences d'arbitres amiables
« compositeurs seraient adoptés en séance plénière à la
« majorité des voix. Ni le ministre, ni l'entrepreneur ne
« se trouveraient liés par l'acceptation ou la demande de
« médiation. Chacun d'eux resterait libre de se pourvoir
« devant la juridiction contentieuse. Le Comité serait
« composé de X membres.

1 Inspecteur Général des Ponts et Chaussées en
retraite Président

x Inspecteurs Généraux ou Ingénieurs en chef des
Ponts et Chaussées n'exerçant plus de fonctions
de l'Etat

1 ou plusieurs jurisconsultes

x entrepreneurs de travaux publics.

« Si l'avis n'était pas suivi d'effet, il devrait rester lettre
« morte sans qu'il puisse en être question en aucune fa-
« çon pas plus au cours de la Procédure que de l'exp-
« tise».

Nous avons insisté sur l'idée de ces Comités de Média-
tion car nous en retrouverons tous les caractères, et une
composition presque identique dans le Comité consulta-
tif de règlement amiable créé par le décret du 24 décembre
1907* au ministère des travaux publics.

C'est M. Louis Barthou, alors ministre des travaux pu-
blics qui proposa au Président de la République le décret
d'organisation. Nous ne pouvons mieux indiquer l'esprit
dans lequel fut faite cette création qu'en reproduisant
les termes mêmes dans lesquels M. Barthou exprima sa
pensée et fit part des dispositions qu'il avait résolu d'a-
dopter pour rendre efficace l'article 69 de la loi du 17
avril 1906 (1) : « L'arbitrage excellent pour les entrepre-
« neurs n'est pas moins avantageux pour l'Etat lorsque
« l'on a pu constater que des procès duraient 20 et 25

(1) Discours prononcé le 23 décembre 1907 au banquet du syndicat
des entrepreneurs, la veille même de la création du comité de règlement
amiable.

« ans et que des entrepreneurs dont le bon droit était re-
« connu trop tard mouraient dans la misère et que d'au-
« tre part telle affaire qui se liquidait par une indemni-
« té totale de 3.400.000 francs comprenait 1.900.000
« francs d'intérêts moratoires ou de frais. L'abus était
« trop criant pour qu'on ne s'efforçât pas d'y mettre fin ;
« d'où la loi du 17 avril 1906. Mais cela ne m'a pas paru
« suffisant et j'ai estimé qu'il y a un pas de plus à faire.
« Il ne suffit pas d'instituer l'arbitrage dans la loi, il
« faut en préparer l'exécution, la réalisation et l'effica-
« cité par des mesures plus hardies et nouvelles. L'arbi-
« trage ne produira ses véritables effets que s'il est pré-
« cédé d'une tentative sincère, loyale de part et d'autre
« de règlement amiable. J'ai donc décidé de soumettre
« à M. le Président de la République un décret qui cons-
« tituera un Comité de règlement amiable au ministère
« des travaux publics pour rechercher dans chaque litige
« dont le saisira le ministre, les bases d'une liquidation
« équitable des comptes entre l'Etat et l'entrepreneur.
« Cela j'aurai pu le faire en vertu d'un arrêté ministé-
« riel, mais la mesure est assez importante pour mériter
« la forme et l'honneur d'un décret. Le nouveau Comité
« sera composé de 5 membres. Il ne faut pas être trop
« nombreux pour travailler utilement. Il comprendra 3
« Inspecteurs Généraux des Ponts et Chaussées qui of-
« frent toutes les garanties requises d'autorité, de com-
« pétence, de désintéressement. J'y mettrais également
« 1 jurisconsulte. Il est bien naturel que lorsqu'il s'agit

« d'interpréter un contrat il y ait là un homme de loi.
« Enfin vous ne doutez pas que je n'ai la volonté d'y in-
« troduire un entrepreneur, un de ces hommes qui se
« recommandent par leur expérience, leur autorité et la
« probité de toute une vie de travail. Je n'aurais dans
« votre corporation et votre syndicat que l'embarras du
« choix. Le comité aurait le droit de provoquer des mé-
« moires écrits et de recourir à tous les moyens d'infor-
« mation qui lui paraîtront nécessaires. Il entendra l'en-
« trepreneur et les représentants de l'Etat. Il prononcera
« un avis. Cet avis ne liera pas le ministre des travaux
« publics. Il ne liera pas davantage l'entrepreneur dont
« les intérêts sont en jeu. Mais connaissant bien les en-
« trepreneurs de l'administration des travaux publics,
« je suis assuré d'avance que dans la plupart des cas,
« cet avis aura force de loi pour les 2 parties et sera la
« base d'un règlement amiable ou d'un arbitrage ».

Tel est, défini par son créateur même, l'esprit dans lequel fut créé au ministère des travaux publics le comité de règlement amiable.

Le lendemain même du jour où M. Louis Barthou exposait sa pensée au syndicat des entrepreneurs, le comité fut créé par décret du 24 décembre 1907, précédé d'un rapport du ministre. Dans ce rapport le ministre cite d'abord la loi du 17 avril 1906 puis ajoute qu'il lui a paru possible de faire un pas de plus dans cette voie et l'institution au ministère d'un comité consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics et

des marchés de fournitures permettrait de résoudre plus rapidement les litiges.

Le Comité se présente donc comme un moyen dont l'idée dérive de l'arbitrage, mais comme un moyen supérieur pour la solution rapide des procès. Nous avons vu, en effet, que le droit de compromettre des personnes administratives était entouré d'un certain nombre de formalités de tutelle. L'accomplissement de ces garanties suppose toujours une perte de temps et par suite d'argent pour les deux parties en cause. Il faut en effet pour l'Etat une autorisation par décret en Conseil des ministres, contresignée par le ministre compétent et le ministre des finances ; pour le département, une décision du Conseil général approuvée par le ministre de l'Intérieur ; pour la commune une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet.

Pour recourir au comité de règlement amiable, il suffit que les parties puissent seulement transiger. Or si pour les départements et les communes les formalités à accomplir pour les autoriser à transiger (1) ne sont pas beaucoup plus simples que celles nécessaires pour les autoriser à compromettre, il n'en est plus de même pour l'Etat. Le ministre transige librement au nom de l'Etat et comme le comité de règlement amiable est créé en

(1) La commune peut transiger après une délibération du Conseil municipal approuvée par le préfet en conseil de préfecture (articles 68 et 69 de la loi du 5 avril 1884). Le département peut transiger après une délibération du Conseil général statuant définitivement (article 47 de la loi du 10 août 1871).

principe, pour les entreprises de travaux publics et les marchés de fournitures de l'Etat, il en résulte qu'un simple accord des parties, ministre représentant l'Etat d'une part, et l'entrepreneur d'autre part, est suffisant pour porter l'affaire devant le comité de règlement amiable et en accepter l'avis. Le droit de transiger au nom de l'Etat a toujours été reconnu au ministre et un arrêt du Conseil d'Etat du 17 mars 1893 (compagnies de chemin de fer contre le ministre de la guerre) consacre nettement que si l'Etat ne peut compromettre (on était alors sous le régime antérieur à la loi de 1906) « aucune disposition de loi ou de règlement n'interdit à l'Etat la faculté de transiger » et reconnaît au ministre tout pouvoir pour faire cette transaction.

Le rapport du ministre des travaux publics définit ensuite le but du comité qui est chargé d'émettre un avis qui ne lierait ni le ministre ni l'entrepreneur mais qui grâce à l'autorité morale et professionnelle des membres appelés à la constituer offrirait les bases sérieuses :

- 1) soit d'une transaction immédiate ;
- 2) soit de l'arbitrage prévu dans la loi de 1906.

Le rapport est immédiatement suivi du décret qui fixe les grandes lignes de la procédure et renvoie à un arrêté ministériel pour en fixer les détails.

Composition actuelle du comité de règlement amiable. — Aux termes du décret du 24 décembre 1907 modifié par le décret du 29 juin 1910, le comité de règle-

ment amiable des entreprises de travaux publics et des marchés de fournitures se compose de :

3 Inspecteurs généraux des Ponts et chaussées.

1 Conseiller d'Etat.

1 Entrepreneur de travaux publics.

2 Ingénieurs en chef des Ponts et chaussées rapporteurs-adjoints.

1 Secrétaire.

Les décrets ne prévoient que les membres que nous venons d'énumérer, mais le ministre des travaux publics a nommé un sous-ingénieur des Ponts et chaussées, secrétaire adjoint attaché au comité.

Les Inspecteurs généraux des Ponts et chaussées sont pris parmi les Inspecteurs généraux de 1^{re} classe. C'est la plus haute fonction à laquelle peuvent parvenir les ingénieurs du corps des Ponts et chaussées. Les inspecteurs généraux sont répartis en 2 classes. Les inspecteurs de 1^{re} classe siègent toute l'année au Conseil général des Ponts et chaussées (1), ceux de 2^e classe y siègent pendant 6 mois et sont en outre chargés pendant l'autre semestre de l'Inspection des services des Ponts et chaussées dans les départements. Le Conseil général des Ponts est présidé par le ministre qui ne le préside que très rarement, et en son absence par un Inspecteur général de 1^{re} qui porte le titre de vice-président du conseil général des Ponts et

(1) Le conseil général des Ponts et Chaussées est chargé de l'examen des projets des travaux et des affaires que lui renvoie le ministre des travaux publics.

chaussée et en est le président effectif. Il est nommé chaque année et peut être nommé de nouveau à l'expiration de ses fonctions. Lors de la création du Comité consultatif de règlement amiable, le ministre nomma comme Président du comité, le vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées voulant indiquer par là toute l'importance du comité qu'il venait de créer. Depuis le premier président du comité est constamment resté en fonctions même après sa mise à la retraite. Il n'est en effet nullement utile que ce comité soit présidé par un fonctionnaire en activité de service, et un fonctionnaire à la retraite, plus à l'écart de l'administration active, est d'autant mieux indiqué pour remplir des fonctions qui sont en fait des fonctions d'arbitre entre l'Etat et les Entrepreneurs. Parmi les deux autres inspecteurs généraux, membres du comité figure le vice-président actuel du conseil général des Ponts et chaussées, de sorte que sur les trois représentants de l'administration se trouve un ancien vice-président du conseil général des Ponts et chaussées et le vice-président actuel. Le ministre a donc tenu à faire représenter son administration par les plus hauts fonctionnaires de son département. Un conseiller d'Etat siège aussi au Comité. La présence d'un jurisconsulte est indispensable dans un Comité d'arbitrage officieux.

Enfin les entrepreneurs ont été successivement représentés par deux anciens présidents du syndicat des entrepreneurs de travaux publics.

Le choix très heureux que fit le ministre en nommant au comité des hommes ayant occupé ou occupant les plus hautes situations dans le corps des Ponts et chaussées ou dans la corporation des entrepreneurs a été pour beaucoup dans l'excellent accueil que reçut le comité dans les milieux intéressés. M. Philippe Fougerolle, Président du syndicat des entrepreneurs, remerciait en ces termes (1) le ministre des travaux publics de son heureuse initiative et du choix des arbitres : « Avec l'esprit
« de décision réfléchi qui vous caractérise vous avez,
« l'année dernière, donné satisfaction à quelques uns des
« desiderata que nous avons exprimés et parmi lesquels
« il en est un d'importance capitale, l'arbitrage. Inscrit
« dans la loi désormais, il restait à le faire entrer dans
« le domaine de réalité et c'est alors qu'avec la netteté
« de vue qu'on se complait unanimement à vous recon-
« naître, vous avez trouvé la formule heureuse et prati-
« que du comité de règlement amiable. L'institution est
« excellente et vous avez su la rendre parfaite par le
« choix des membres que vous avez désignés pour le
« constituer. La hauteur de vue et l'esprit d'équité qui
« président à ses délibérations ont produit dès la premiè-
« re heure de si appréciables résultats que c'est à espérer
« qu'il éteindra la plupart des litiges et qu'il rendra le
« plus souvent l'arbitrage superflu ».

(1) Banquet de syndicat des entrepreneurs (14 décembre 1909).

L'expérience devait confirmer les paroles du Président du syndicat des entrepreneurs.

Nous avons parlé jusqu'à présent, des 5 membres du comité prévus par le décret du 24 décembre 1907. Ces 5 membres ont toujours voix délibérative.

Il y a en outre 2 rapporteurs adjoints créés par le décret du 29 juin 1910. Ces rapporteurs adjoints ont pour mission de faire l'examen des dossiers que leur envoie le président. En effet, jusqu'en 1910 le président désignait pour chaque affaire un rapporteur pris parmi les membres du Comité. Mais devant le nombre croissant des affaires dont le comité se trouva saisi, M. Millerand, ministre des travaux publics fit signer par le Président de la République un décret modifiant l'article 4 du décret du 24 décembre 1907 et créant 2 rapporteurs adjoints. La mesure est justifiée par un rapport du ministre. « Pour chaque affaire, dit M. Millerand, le Président désigne un rapporteur qui fait l'exposé de l'affaire, propose les mesures nécessaires après l'audition en séance des ingénieurs et des entrepreneurs, le comité arrête ses conclusions. Chaque affaire vient donc à 3 séances au moins et donne au rapporteur un travail important non seulement pour l'étude du dossier mais aussi pour la revision des prix unitaires et des décomptes, qui permettent d'établir le chiffre des indemnités définitivement proposées. Le nombre des avis donnés après instruction complète dans les formes ci-dessus indiquées, a été de 2 en 1908, 4 en 1909 et de

« 7 pour les premiers mois de 1910 sans compter 2
« affaires actuellement à l'instruction. La progression
« est donc considérable et dès à présent, il est évident
« que les 4 membres du comité qui sont successivement
« rapporteurs ne pourront se charger de tous les nou-
« veaux rapports si le nombre de ceux-ci n'est pas moins
« élevé que dans le premier semestre de 1910.

« Mon administration a été par suite amenée à recher-
« cher les moyens de remédier à cet état de choses sans
« modifier les dispositions essentielles d'une organisation
« qui est de date récente et a donné de bons résultats.
« Elle a estimé dans ces conditions qu'il y avait lieu de
« maintenir la composition actuelle du comité (3 ins-
« pecteurs généraux des Ponts et chaussées, 1 conseiller
« d'Etat, 1 entrepreneur de travaux publics) et de jux-
« taposer seulement à ces 5 membres des rapporteurs ad-
« joints à qui le Président renverrait les affaires les moins
« importantes et qui auraient voix consultative dans
« les affaires dont le rapport leur aurait été confié. Les
« rapporteurs adjoints pourraient être chargés des 2/3
« environ des dossiers et les membres du comité ne rece-
« vraient plus que ceux qui soulèvent d'importantes
« questions de principe ou qui peuvent entraîner le
« paiement de très grosses indemnités. De cette façon,
« les avis émaneraient toujours des membres du co-
« mité et conserveraient l'autorité qui jusqu'à ce jour
« les a fait accepter des parties en cause ».

A la suite du décret 2 rapporteurs adjoints furent nom-

més par arrêté ministériel du 29 juin 1910 et pris parmi les ingénieurs en chef, secrétaires du conseil général des Ponts et chaussées. Le Conseil général est en effet divisé en 4 sections correspondant aux divers services dont s'occupe l'administration des Ponts et Chaussées. Ces sections ont chacune 1 secrétaire, en général pris parmi les Ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées ; ces Ingénieurs très habitués à l'examen et au dépouillement des dossiers de travaux et d'entreprises sont très préparés au rôle de rapporteurs adjoints du Comité de règlement amiable. Ces rapporteurs adjoints n'ont d'ailleurs au Comité que voix consultative et seulement dans les affaires dont le rapport leur a été confié.

Enfin le Comité est complété par un secrétaire, ayant voix consultative, qui jusqu'à présent a été pris soit parmi les docteurs en droit, chargés de conférences à la Faculté de droit, soit parmi les secrétaires du Comité de Contentieux et d'études juridiques au ministère des travaux publics.

Un secrétaire adjoint, sous-Ingénieur des Ponts et Chaussées a été attaché au comité par le ministre.

Tels sont les membres prévus par le décret d'insitution (1). Dans son arrêté du 9 février 1908 le ministre a décidé que, outre les membres du comité, les Directeurs de l'administration centrale au ministère des travaux publics seraient convoqués à toutes les séances. Ils pourront

(1) Sauf le secrétaire adjoint.

soit y prendre part soit s'y faire représenter mais avec voix consultative seulement. Leur rôle est d'éclairer le comité pour les affaires qui ressortissent à leur direction.

Ces directeurs sont au nombre de 4. Ce sont :

le Directeur du Personnel et de la Comptabilité ;

le Directeur des Routes et de la Navigation ;

le Directeur des Chemins de fer ;

le Directeur des Mines, des distributions d'énergie électrique et de l'aéronautique.

CHAPITRE II

Nature des Affaires soumises au Comité Procédure et Recevabilité

Nature des affaires soumises au comité. — Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 24 décembre 1907 le but du comité est de rechercher dans chaque litige soumis à son examen « les bases susceptibles d'être équitablement adoptées pour la liquidation amiable des comptes » des entreprises et des marchés de fournitures ressortissant au ministère des travaux publics. Nous allons d'abord examiner rapidement comment sont passés ces marchés de travaux publics et de fournitures.

L'entreprise ou marché de travaux publics est le contrat par lequel un particulier s'engage à procurer l'exécution d'un travail public moyennant un prix convenu (1), et il faut reconnaître cette qualité de travail public aux travaux de construction, d'aménagement, d'entretien exécutés par une personne morale administrative, Etat, département, commune ou établissement public en vue

(1) M. Berthelemy, Traité de droit administratif.

d'un service public (1). En principe le Comité de règlement amiable n'examine que les entreprises de travaux publics de l'Etat ; nous verrons cependant qu'il a admis des affaires départementales, mais c'est par une extension de ses fonctions.

Ces entreprises de travaux publics sont données par adjudication au rabais en général. Ce sont des contrats de louage d'ouvrage mais l'administration a précisé dans l'intérêt de la bonne exécution des travaux les conditions dans lesquelles ils auraient lieu dans des cahiers des charges. Il en existe pour les principaux services qui font des marchés. Le cahier dont nous nous occuperons surtout dans la suite est le cahier des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux des Ponts et Chaussées. Ce cahier est contenu dans un arrêté ministériel du 29 décembre 1910 (2). Ce n'est pas un règlement qui s'impose à tous mais un ordre donné aux préfets et aux Ingénieurs d'avoir à insérer dans les marchés de travaux publics de l'Etat les clauses de ce cahier. Ces clauses ont un caractère contractuel pour les entrepreneurs (3). Mais elles ne sont pas applicables de plein droit. Chaque marché doit contenir un article renvoyant à ce

(1) M. Berthelemy traité de droit administratif.

(2) Ce cahier de 1910 a été précédé des cahiers de 1833, 1866, 1892, chaque cahier a abrogé le précédent.

(3) Une administration dans un cahier de clauses et conditions générales peut déroger au droit commun des contrats, mais ne peut y insérer des clauses illicites. Ce cahier ne peut déroger aux règles de compétence *ratione materiæ* ; il peut déroger aux règles de compétence *ratione loci*. Il ne peut déroger ni aux règles de procédure, ni à la déchéance quinquennale des dettes de l'Etat.

cahier. En fait tous les marchés de l'Etat contiennent cet article.

Ces marchés de travaux publics sont de la compétence des Conseils de préfecture, avec appel au Conseil d'Etat, quelle que soit la personne administrative (Etat, département, commune ou établissement public) qui les ait passés.

On entend par marchés de fournitures des contrats qui ont pour but de procurer à l'Etat (ou aux personnes administratives) en vue d'un service public des matières, denrées, transports ou main-d'œuvre (1). Dans ce dernier cas ce qui les distingue des marchés de travaux publics c'est qu'ils n'ont pas pour objet la création d'un immeuble (2). Les marchés de fournitures de l'Etat et des Colonies sont de la compétence du Conseil d'Etat (décret du 17 juin 1806 art. 13). Les marchés de fournitures des départements et des communes sont régis par le droit commun et la compétence est judiciaire. Les marchés de fournitures que le Comité de règlement amiable peut avoir à examiner sont en principe les marchés de fournitures de l'Etat et seulement pour des fournitures afférentes à des travaux publics. Ces marchés sont passés comme les entreprises par adjudication au rabais avec cahier des charges. Dans l'étude que nous ferons du Comité de règlement amiable nous ne rencontrerons que très rarement des marchés de fournitures. Ceci tient à ce

(1) Laferrière.

(2) M. Hauriou Précis de droit public et administratif.

que la pratique de l'Administration des Ponts et Chaussées est de considérer comme marchés de travaux publics

« tous les marchés que l'administration passe pour assurer l'exécution des services publics, qu'il s'agisse de travaux ou de simples fournitures ». (3) La jurisprudence du Conseil d'Etat tend elle aussi à une interprétation analogue et si dans un marché de fournitures il y a un des éléments du marché par lequel il puisse être considéré comme marché de travaux publics, elle assimile l'ensemble du marché à un marché de travaux publics.

Procédure devant le Comité. — Pour nous rendre compte du fonctionnement du Comité, nous allons prendre une affaire au moment où elle est introduite devant lui, en laissant de côté la question de recevabilité que nous examinerons plus loin, et nous allons suivre l'affaire jusqu'à l'avis que le Comité donne au ministre.

Les dossiers des affaires sur lesquelles le Comité est appelé à délibérer par le ministre sont envoyés au Président par les soins de l'administration centrale avec un bordereau du dossier et s'il y a lieu une note explicative. En effet avant d'arriver devant le comité, une affaire a été déjà examinée. Nous verrons plus loin en détail cet examen préalable. Ces dossiers recevables ou non sont enregistrés par le secrétaire sur un registre spécial au fur et à mesure de leur arrivée. Le Président désigne le rapporteur chargé de l'examen préalable de chaque affaire et

(3) Délibération du conseil général des Ponts et Chaussées du 31 juillet 1888.

lui en adresse le dossier. Ce rapporteur, le Président le prend parmi les 4 membres du comité si l'affaire est très importante et peut donner lieu à de grosses indemnités, soit parmi les rapporteurs adjoints créés par le décret du 29 juin 1910. Le rapporteur examine l'affaire d'abord sommairement, constate si elle est ou non en état d'être examinée par le comité. Puis le comité est convoqué. L'ordre du jour de la séance est arrêté par les soins du Président et adressé par le secrétaire à chacun des membres du Comité et aux directeurs de l'Administration centrale au plus tard cinq jours à l'avance.

Au début de la séance, le secrétaire lit le procès verbal de la séance précédente, puis le rapporteur de l'affaire à examiner propose au Comité soit le rejet de l'affaire si elle n'est pas en état d'être étudiée, soit les mesures d'information qui lui paraissent nécessaires pour l'instruction de l'affaire, les pièces ou mémoires à produire, les vérifications à effectuer. Le Comité en décide. Aux termes du décret qui l'institue, il peut recourir à tous les moyens d'information. Il peut notamment ordonner l'expertise (1) qui aurait lieu suivant les formes ordonnées par le Comité qui n'est lié par aucun autre texte que le décret qui l'institue. Le Comité n'a jamais ordonné l'expertise jusqu'à présent et il est vraisemblable qu'il con-

(1) Si le comité ordonnait une expertise, elle serait vraisemblablement analogue à celles ordonnées par le conseil de préfecture, soit avec un seul expert, ce qui est économique et rapide si les parties y consentent, soit avec trois experts, un désigné par l'administration, un désigné par l'entrepreneur, le troisième désigné par le comité.

tinuera dans cette voie. L'expertise ne doit être pour lui qu'un moyen tout à fait exceptionnel d'information. Grâce aux documents que lui communiquent les 2 parties, l'administration et l'entrepreneur, il a devant lui tous les éléments pour être suffisamment renseigné. De plus, ce qui fait le grand intérêt de ce Comité, c'est qu'il est composé d'hommes qui peuvent remplir à la fois les fonctions d'arbitres et celles d'experts, économiser ainsi aux parties les frais souvent considérables que cause une expertise, et leur éviter de longs retards à la solution de leurs litiges. Devant les conseils de préfecture l'expertise est presque toujours ordonnée, parce que les membres du Conseil n'ont pas la compétence technique qui leur permettrait de s'en passer et de plus parce que, chargés de dire le droit, ils sont obligés de faire établir rigoureusement par des techniciens l'opportunité de certaines mesures prises en cours de travaux. Les membres du Comité de règlement amiable, non seulement ont toute la compétence voulue pour faire l'examen des dossiers, mais en outre ils sont chargés d'émettre un avis d'équité. Leur mission est d'arriver à concilier les prétentions des parties sans se laisser arrêter dans leur tâche par des articles du cahier des charges et de statuer eux-mêmes sans demander à une expertise des éclaircissements qu'ils peuvent avoir mieux que personne.

Le Comité de règlement amiable peut encore ordonner une visite des lieux ; il peut plus simplement ordonner

la production de pièces et de mémoires et c'est ce qu'il se contente de faire dans la plupart des cas.

Après avoir prescrit les mesures d'instruction qu'il juge utiles, le Comité fixe les dates auxquelles seront convoqués les Ingénieurs ou agents de l'administration qui ont pris part à la conduite ou au règlement de l'affaire ainsi que l'entrepreneur ou le fournisseur.

Après cette première séance, comme d'ailleurs à la suite de toutes les séances, le secrétaire rédige le procès-verbal. Le secrétaire convoque au moins 15 jours à l'avance l'entrepreneur par lettre recommandée.

La deuxième séance où l'on s'occupe de la même affaire est une séance contradictoire où comparaissent les Ingénieurs et agents de l'administration qui ont dirigé le travail ainsi que l'entrepreneur. Ce dernier peut se faire assister d'un avocat ou de tel autre conseil qu'il aurait choisi, ou se faire représenter par un mandataire, toutes personnes dont les noms auront été préalablement indiqués au secrétaire du Comité.

Les Ingénieurs et Conducteurs chargés du travail sont entendus d'abord par le Comité, puis l'entrepreneur ou son avocat. De même le Comité peut provoquer la déposition de toute personne qu'il juge nécessaire d'entendre. Il a donc à sa disposition tous les moyens possibles pour s'éclairer.

Une troisième séance peut avoir lieu si l'affaire est très importante et dans ce cas-là le rapporteur fait un exposé de l'affaire qui après toutes les dépositions entendues

peut être tout à fait complet et le Comité arrête ses conclusions.

Telles sont les 3 séances qui servent en général à l'instruction complète d'une affaire. Mais le Comité peut être suffisamment éclairé dès la deuxième séance ou au contraire ordonner des séances supplémentaires. Certaines affaires compliquées ont demandé 5 ou 6 séances.

Les questions sont résolues à la majorité des voix des 5 membres du Comité. Le Comité ne peut valablement délibérer que si 4 au moins de ses membres assistent à la séance. En cas de partage, dans ce cas-là, la voix du Président est prépondérante, ce qui donne au Président un rôle tout à fait important.

Les conclusions sont arrêtées dans un avis motivé qui est adressé par le Président du Comité au ministre des travaux publics, puis retourné au secrétariat et classé dans ses archives. Il ne peut être maintenu au dossier administratif soit en minute, soit en copie. Au cas où l'affaire deviendrait contentieuse, il ne peut être ni produit, ni utilisé. Ceci s'explique pour éviter que l'affaire n'arrive devant le Conseil de préfecture avec une présomption dans un sens ou dans l'autre. Cette dernière condition semble faire du recours devant le Comité un simple recours hiérarchique, puisque le ministre statue après avis du Comité. Nous allons voir qu'il ne se confond pas avec le recours hiérarchique et ne peut intervenir qu'après lui.

Recevabilité de l'affaire devant le comité. Recours administratif préalable. — C'est dans la circulaire du 30 décembre 1910 que le ministre précise le moment où le comité de règlement amiable peut être saisi (1) : « Sur la
« proposition de mon prédécesseur, dit le ministre, un
« décret du 24 décembre 1907 a institué au ministère
« des travaux publics un Comité consultatif de règlement
« amiable des entreprises de travaux publics et des mar-
« chés de fournitures. Je rappelle que mon administra-
« tion attend de la création de ce comité les résultats les
« plus importants aussi bien pour les intérêts généraux
« dont elle a la charge que pour les entrepreneurs avec
« lesquels, elle est appelée à traiter. Il convient que les
« Ingénieurs se pénètrent de l'esprit qui a dicté cette
« création et s'efforcent de seconder les vues de l'admi-
« nistration à cet égard, étant entendu que les affaires
« dont ce Comité peut être saisi concernent le règlement
« des entreprises, c'est-à-dire l'examen des réclamations
« auxquelles peut donner lieu le décompte général et dé-
« finitif des travaux après accomplissement des formali-
« tés prévues à l'article 51 des clauses et conditions géné-
« rales ».

Le ministre rappelle l'intérêt que présente le Comité, comme l'avait fait M. Barthou, ministre des travaux publics, dans la circulaire qu'il adressait aux préfets lors de

(1) Circulaire du 30 décembre 1910 relative à la rédaction des projets, la passation des marchés, l'exécution des travaux. § 39 relatif aux réclamations des entrepreneurs.

la création du comité. Mais dans la circulaire du 30 décembre 1910, le ministre indique que le Comité ne peut être saisi qu'après certaines formalités prévues à l'article 51 du cahier des Ponts et Chaussées. Cet article 51 prévoit le recours administratif. C'est donc après ce recours à l'administration supérieure que le Comité peut être saisi. Pour comprendre tous les détails de ce recours, il est nécessaire d'examiner comment une entreprise de travaux publics peut donner lieu à un recours contentieux.

Le titre V du cahier des clauses et conditions générales est relatif aux contestations et contient les articles 50, 51, 52. L'article 50 concerne les difficultés qui surviennent en cours d'entreprise entre l'Ingénieur ordinaire chargé de diriger les travaux et l'entrepreneur. Nous ne nous en occuperons pas pour le moment. Le recours au Comité suppose que l'on se trouve en présence du décompte définitif d'une entreprise. Il a été créé, en principe, pour faciliter l'arbitrage et aux termes de la loi du 17 avril 1906, on ne peut recourir à cet arbitrage que pour la liquidation des entreprises. Nous sommes donc en présence d'une entreprise terminée. Immédiatement après la fin des travaux, il est procédé à une réception provisoire par l'Ingénieur ordinaire chargé de la direction des travaux en présence de l'entrepreneur ou lui dûment appelé. (article 46 Cahier des Ponts et Chaussées). Dans le délai de 3 mois qui suit la réception provisoire un ordre de service doit inviter l'entrepreneur à venir prendre connaissance du décompte définitif de son entreprise. Il a un délai de

40 jours pour faire connaître ses réserves. La mission des Ingénieurs est d'essayer de traiter à l'amiable ; mais si l'accord ne peut se faire, l'affaire ne peut pas encore devenir contentieuse et c'est à ce moment que se place le recours administratif.

Dans les 40 jours de la présentation du décompte définitif l'entrepreneur doit indiquer le motif et le montant de ses réclamations dans un mémoire qu'il adresse au Préfet. Ce mémoire doit être adressé au Préfet, pour que par l'enregistrement à la préfecture la date de la présentation du mémoire soit authentique. Les ingénieurs doivent faire un rapport sur les réclamations de l'entrepreneur, le préfet donne son avis et le dossier est transmis au ministre. Le ministre a 3 mois pour faire connaître sa décision à dater de la remise du mémoire au préfet. A l'expiration de ce délai, l'entrepreneur a la faculté de considérer le silence de l'administration comme un refus d'admettre les griefs qu'il a énoncés dans son mémoire, et d'en saisir la juridiction contentieuse mais de ceux-là seulement (1).

Le recours administratif a été établi dans le but d'éviter les procès. La commission du Conseil général des Ponts et Chaussées chargée d'examiner les réformes au cahier des clauses et conditions générales de 1892 a conclu au maintien de ce recours dans le nouveau cahier de 1910 : « C'est, dit la Commission, une mesure d'instruc-

(1) Pour que le ministre connaisse toutes les réclamations, ait été mis à même d'y faire droit s'il y a lieu et d'éviter ainsi un procès

« tion destinée à éclairer le ministre et à prévenir les pro-
« cès. Nombre de contestations sont ainsi journellement
« éteintes au grand profit des entrepreneurs et en suppri-
« mant ce recours, on leur enlèverait une précieuse ga-
« rantie.(1) » Au ministère des travaux publics l'affaire
est examinée par le Conseil Général des Ponts et Chaus-
sées qui se place surtout dans cet examen au point de vue
du droit pour ne pas amoindrir la position de l'Etat si l'af-
faire devenait contentieuse. Le ministre prend ensuite
sa décision qui doit être notifiée à l'entrepreneur. Dès
que la décision ministérielle lui est notifiée et s'il ne l'ac-
cepte pas, l'entrepreneur peut porter ses réclamations
devant le Conseil de Préfecture. Pour que l'administra-
tion ne puisse pas paralyser par son silence le droit d'ac-
tion de l'entrepreneur, si dans le délai de 3 mois à dater
de la remise de son mémoire au préfet, l'entrepreneur
a le droit de considérer le silence du ministre comme un
refus et de saisir le Conseil de Préfecture. Donc à partir
de la notification de la décision ministérielle ou après 3
mois de silence, l'entrepreneur peut saisir la juridiction
contentieuse, « à moins, dit le cahier de 1910, qu'un ac-
« cord n'intervienne entre les parties pour recourir à

(1) En matière administrative même devant les tribunaux judiciaires, de nombreux textes prévoient des mesures de conciliation destinées à éviter les procès. Dans tout procès contre le domaine privé de l'Etat le demandeur doit déposer avant toute instance un mémoire entre les mains du préfet relatant l'objet de la réclamation (loi des 23, 28 octobre et 5 novembre 1790), de même une action ne peut être intentée contre le département (loi du 10 août 1871) ou contre la commune (loi du 5 avril 1884) sans que le demandeur n'ait adressé un mémoire au préfet ou au sous-préfet.

« l'arbitrage prévu par la loi du 17 avril 1906, » et le ministre ajoute dans la circulaire d'envoi du nouveau cahier des clauses et conditions générales, « qu'il convient de rappeler que pour faciliter cet arbitrage et diminuer le nombre des litiges un décret du 24 décembre 1907 a institué un Comité de règlement amiable dont l'administration attend les résultats les plus importants ».

C'est donc au moment où l'affaire pourrait devenir contentieuse et être portée devant le conseil de préfecture que le comité de règlement amiable peut être saisi. L'affaire est en état d'être examinée par lui. L'administration, c'est-à-dire le Ministre après avis du Conseil Général des Ponts et Chaussées, a été mise en mesure de répondre aux réclamations que l'entrepreneur a élevé sur le décompte de son entreprise, conformément à l'article 51 du Cahier des Ponts et Chaussées. Le ministre a rendu sa décision et si l'entrepreneur ne l'accepte pas, le ministre d'accord avec l'entrepreneur peut encore essayer d'éviter un procès en portant le débat devant un comité chargé de donner son avis et de dire qui a raison. Le comité de règlement amiable est donc érigé en arbitre entre le Ministre et le Conseil Général des Ponts et Chaussées d'une part, et l'entrepreneur d'autre part. On comprend alors toute son importance. Sans doute son avis n'est pas obligatoire pour les parties ; mais le Ministre qui porte une affaire devant le Comité ne peut refuser d'accepter une décision émanant d'un comité ou les repré-

sentants de son administration dominant, et il ne l'a jamais fait. Quant à l'entrepreneur, s'il consent à recourir au comité au lieu d'aller devant le Conseil de préfecture, c'est qu'il a confiance dans sa juridiction et entend en accepter la solution. Quoique le comité ne réalise qu'un arbitrage officieux dont l'avis ne lie pas les parties, il se comporte comme un comité d'arbitrage réel. Dans toutes les affaires qu'il a jugées, sa décision a été acceptée par les parties sauf une seule fois où l'entrepreneur s'est pourvu devant la juridiction contentieuse. Ce sont d'ailleurs souvent les entrepreneurs qui demandent au ministre de soumettre le différend qui les divise au comité, et s'ils y ont recours ainsi, c'est qu'ils ont confiance dans son équité et qu'ils en acceptent d'avance la solution.

Le Recours administratif dont nous avons parlé et qui est indispensable avant de pouvoir porter l'affaire devant le comité de règlement amiable existait d'ailleurs avant la création du comité. Il est prévu au cahier des Ponts et chaussées de 1892 et parvient à éviter des procès. M. Krantz, ministre des travaux publics indiquait à ce sujet à la Chambre des députés (1) les sentiments de son administration : « L'administration doit se péné-
« trer de cette vérité de bon sens qu'une transaction mé-
« diocre vaut mieux qu'un bon procès. C'est d'ailleurs
« la pratique suivie au ministère des travaux publics et je

(1) Séance du 2 février 1899.

« puis prouver ce que j'avance en indiquant quelques chiffres dont je suis sûr, car ils se rapportent à la très
« courte durée de mon passage au département des travaux publics. Je n'ai fait là que maintenir la tradition
« qui y existait avant mon arrivée. Depuis le 1^e novembre je me trouve avoir déjà signé six transactions d'une
« certaine importance. Dans une entreprise on réclamait
« 43.000 francs, j'ai pu le 13 novembre transiger pour
« 19.800 francs. Dans une autre on réclamait 178.432
« francs, j'ai pu transiger pour 50.000 francs. Dans une
« dernière enfin, il s'agissait de trois entreprises, comprenant les barrages de Port-Mort, Meulan et l'écluse
« de Poses. Les réclamations de l'entrepreneur s'élevaient
« en capital à 1.981.351 francs. Avec les intérêts, car
« ses affaires étaient anciennes, la somme à payer, si
« l'Etat avait accepté eut été de 2.414.500 francs. J'ai eu
« la satisfaction de signer à la date du 24 décembre une
« transaction préparée dans les services du ministère des
« travaux publics qui abaissait la créance à 559.000
« francs sans un centime d'intérêts. Ce qui montre que
« dans l'administration que j'ai l'honneur de diriger, on
« n'évite pas systématiquement les transactions, qu'on a
« le souci des intérêts de l'Etat et qu'on sait renoncer
« aux procès mal engagés. »

Ces paroles du Ministre des travaux publics montrent l'intérêt de ce recours administratif, dont la solution est préparée par le Conseil général des Ponts et Chaussées, l'Etat évite ainsi un certain nombre de procès, mais ce

recours ne permet pas de les éviter tous. En effet, le Conseil général des Ponts et Chaussées, dans l'avis qu'il donne au ministre se maintient avec juste raison sur le terrain du droit et donne simplement son avis sur l'application à l'entrepreneur des articles du cahier des charges. Il se maintient dans les termes du contrat. Sans doute il peut tenir compte de la bonne volonté qu'a montrée l'entrepreneur, des difficultés qu'il a rencontrées, mais il ne peut aller trop loin dans cette voie pour ne pas affaiblir la position de l'Etat dans un procès, si l'entrepreneur n'accepte pas. Le Conseil général des Ponts et Chaussées ne peut donc s'engager trop complètement dans la voie des transactions car il peut avoir en face de lui un entrepreneur, animé non pas d'intentions conciliantes, mais un adversaire qui ne forme le recours hiérarchique que pour avoir ensuite le droit de former le recours contentieux qu'il estime indispensable pour sauvegarder ses intérêts. Le Conseil général des Ponts et Chaussées ne peut dans ce cas là, aller trop loin dans la voie des offres et des concessions qui devant un tribunal administratif mettrait l'Etat en mauvaise posture, dès le début de l'instance. C'est ce qui explique que le recours administratif, s'il est fait dans le but d'éviter les procès et s'il y réussit assez souvent, comme le montrent les paroles de M. Krautz à la Chambre des députés, ne peut réussir dans tous les cas.

En effet, au moment de la création du comité consultatif de règlement amiable au début de 1908 il y a-

vait 41 instances engagées devant la juridiction contentieuse pour une somme un peu supérieure à 12 millions.

La tâche du comité de règlement amiable qui intervient après ce recours administratif, est tout autre. L'entrepreneur n'est pas obligé de recourir au comité et s'il le fait c'est qu'il est animé d'intentions concilian-tes et désire une transaction. Il peut sans doute puisque l'avis du comité ne lie pas les parties, recourir ensuite à la juridiction contentieuse, c'est un cas qui ne s'est produit qu'une seule fois au Ministère des travaux publics et ne s'est jamais produit dans les autres ministères où existent des Comités de règlement amiable. En tout cas, même si cette éventualité se produit, le comité n'a pas comme le Conseil général des Ponts et Chaussées à sauvegarder la position de l'Etat si l'affaire devient contentieuse. En effet, dans ce cas, l'avis qu'il émet ne peut être ni produit, ni utilisé et reste un document d'ordre intérieur. Il peut donc sans s'arrêter aux termes des articles du cahier des charges chercher une base de liquidation qui doit être acceptée par les parties. Il statue comme statueraient des arbitres amiables compositeurs. Son seul but est de réussir à amener une transaction et pour cela il peut tenir compte de toutes les circonstances de fait dans l'avis qu'il émettra.

Ainsi nous venons de voir que, aux termes de l'article 49 de la circulaire du Ministre des travaux publics du 30 décembre 1910, le comité de règlement amiable ne pouvait être saisi qu'après l'accomplissement des forma-

lités de l'article 51 du Cahier des Charges des Ponts et Chaussées visant le recours administratif. Il est en effet tout naturel que le comité étant saisi par le Ministre ce dernier ait été mis à même de connaître les réclamations de l'entrepreneur. Le décret ne parle pas des formalités préalables à l'introduction de l'affaire devant le comité, pas plus que l'arrêté qui a suivi. Ce n'est donc que 3 ans après la création du comité en 1910 que ce point a été précisé. Mais même avant 1910 le recours administratif avait toujours lieu car il a toujours paru évident que le ministre, juge de l'opportunité du renvoi devant le comité, connaisse d'abord le litige et en prenant une décision rejetant les réclamations de l'entrepreneur, lui donne un caractère définitif.

CHAPITRE III.

Détail de fonctionnement du Comité

Moyen de saisir le Comité. — L'entrepreneur qui veut recourir au comité et désire éviter un procès adresse à l'administration une demande dès que la décision ministérielle lui est notifiée ou après 3 mois de silence. Il adresse sa demande au Ministre directement. C'est là une des lacunes de l'arrêté du 8 février 1908 qui règle le fonctionnement du comité de règlement amiable. Il ne détermine pas la manière dont l'entrepreneur doit exprimer son désir de voir soumettre ses réclamations à ce comité. Le décret du 24 décembre 1907 dit seulement que le comité est saisi par le ministre mais ne dit pas comment l'entrepreneur doit procéder pour arriver à ce résultat. L'intermédiaire du préfet ne serait qu'une perte de temps. Le dossier de l'affaire est entre les mains de l'administration centrale et l'entrepreneur n'a qu'à écrire directement au ministre. Une simple lettre suffit. L'entrepreneur indique que le décompte définitif des travaux qu'il a exécuté à la suite de son marché lui a été notifié, qu'il

n'a pu l'accepter pour les motifs qu'il a donnés dans le mémoire des réclamations adressé au préfet. L'administration ne lui ayant pas donné satisfaction il demande au ministre de soumettre le différend qui les divise au comité de règlement amiable.

Le ministre peut évidemment demander un avis au comité en dehors de tout accord avec l'entrepreneur, mais il est certain qu'il ne le fera pas. En effet le recours hiérarchique a déjà eu lieu et ce que le ministre peut chercher à la suite de son refus d'accepter les réclamations de l'entrepreneur, c'est d'éviter un procès. Ce résultat ne sera atteint que si les deux parties sont d'accord pour porter leur différend devant un comité en qui elles aient toutes deux confiance. Il faut donc que si le ministre saisit le comité, il soit d'accord avec l'entrepreneur. Le rapporteur qui doit faire à la première séance un exposé rapide de l'affaire risquerait de travailler en pure perte si le ministre saisissait le comité sans en référer à l'entrepreneur. Le comité à la première séance prend les mesures d'instruction qu'il croit utiles, ordonne la production des pièces et la comparution des parties à une séance ultérieure. Il ne faut pas que cette procédure soit arrêtée par le refus d'une des parties, l'entrepreneur dans le cas qui nous occupe.

Il arrive d'ailleurs fréquemment que en lui notifiant la décision de rejet de ses réclamations, le ministre propose à l'entrepreneur de saisir le comité de règlement amiable de leur différend. Ce serait une pratique très

utile à généraliser car elle permettrait au comité de règlement amiable d'avoir son efficacité la plus grande en évitant le procès dès le début. On y recourt quelquefois lorsque le procès est déjà engagé devant la juridiction contentieuse. Le rôle du comité reste dans ce cas toujours très utile puisqu'il permet d'écourter un procès, mais il peut rendre encore plus de service s'il est saisi dès que les réclamations de l'entrepreneur sont rejetées.

Mesures à prendre par l'entrepreneur s'il consent à recourir au comité. — Le comité de règlement amiable est un comité d'arbitrage officieux et ses décisions ne lient pas les parties, aussi les entrepreneurs, tout en y recourant, prennent certaines mesures conservatoires de leur droit d'action devant la juridiction contentieuse. En effet, aux termes de l'article 51 du cahier des clauses et conditions générales, « si dans le délai de 6 mois à dater de la notification de la décision ministérielle intervenues sur les réclamations de l'entrepreneur, ce dernier n'a pas porté ses réclamations devant le tribunal compétent, il sera considéré comme ayant adhéré à la dite décision et toute réclamation se trouvera éteinte ». Nous allons examiner les 2 cas suivants :

1) Le ministre a pris une décision sur le mémoire de l'entrepreneur.

2) Le ministre n'a pas répondu.

1°) Si le ministre a pris une décision ministérielle rejetant les prétentions de l'entrepreneur, à dater de la notification de cette décision court le délai de 6 mois pen-

dant lequel l'entrepreneur peut déposer une requête au conseil de préfecture. Dès la notification de la décision ministérielle, l'entrepreneur adresse une demande au ministre tendant à porter l'affaire devant le comité de règlement amiable ; mais le ministre est le seul juge de l'opportunité du renvoi de l'affaire devant le comité. Un long temps pourrait s'écouler avant qu'il fut donné suite à la demande de l'entrepreneur. Si le ministre ne répondait pas avant 6 mois et au bout de ce délai refusait de porter l'affaire devant le comité, l'entrepreneur serait sans aucun recours. Il serait forclos de porter son action devant le conseil de préfecture car le délai de 6 mois serait écoulé. Il ne pourrait recourir au comité de règlement amiable puisque le ministre refuse de le saisir, il serait contraint d'accepter les offres de l'administration. Pour éviter cette situation, l'entrepreneur dès le début de la période de six mois pendant laquelle il peut former un recours contentieux, déposera une requête au Conseil de préfecture ; mais il pourra d'autre part écrire au Vice-président du Conseil de préfecture qu'il n'y a pas lieu de hâter la solution de l'affaire, une demande de règlement amiable ayant été envoyée au ministre. De même l'entrepreneur devra informer le ministre que le dépôt de sa requête au Conseil de préfecture n'est pour le moment qu'une mesure conservatoire et ne doit pas être considéré comme un abandon de la demande présentée antérieurement de renvoi devant le comité de règlement amiable.

2°) Si le Ministre n'a pas pris de décision dans les trois mois qui suivent le dépôt du mémoire de réclamations de l'entrepreneur à la préfecture, ce dernier n'a à craindre aucune forclusion de son droit d'action contentieuse.

En effet, dans ce cas la recevabilité de l'affaire devant le Conseil de préfecture est indéfinie, le point de départ du délai faisant défaut. Dès que le délai de trois mois à dater de la remise du mémoire de réclamations au préfet sera écoulé, l'entrepreneur adressera une demande au ministre pour qu'il saisisse le comité de règlement amiable ; mais il n'a pas comme dans le cas précédent à déposer une requête au Conseil de préfecture. Si le ministre ne saisit pas le comité et laisse trainer l'affaire en longueur, l'entrepreneur pourra toujours saisir, à quelque moment que ce soit la juridiction contentieuse. Le dépôt d'une requête au Conseil de préfecture ne se justifierait pas comme mesure conservatoire, serait maladroite et risquerait d'amener un refus de la part du ministre de saisir le comité de règlement amiable. Jusqu'à présent le comité a toujours été saisi à la suite de décisions ministérielles.

Jusqu'à quel moment l'affaire est-elle recevable devant le comité. — Nous avons vu qu'il était désirable qu'une demande de règlement amiable soit faite avant qu'une instance contentieuse ne soit commencée (sauf le cas où le dépôt d'une requête au conseil de préfecture équivaut à

une mesure conservatoire). L'entrepreneur marquera ainsi dès le début ses intentions conciliantes mais le Comité de règlement amiable s'il ne peut admettre que les demandes des entrepreneurs postérieures au recours administratif, peut à partir de ce moment admettre les affaires contentieuses, quel que soit le point de la procédure où elles soient arrivées. Il peut être saisi d'affaires qui sont déjà devant le conseil de préfecture, même si l'expertise a été ordonnée par le conseil de préfecture et effectuée, même si le conseil de préfecture a rendu sa décision. Bien plus, le comité a été saisi d'une affaire qui était déjà devant le Conseil d'Etat. Dans l'affaire que nous avons en vue, le Conseil de Préfecture à la suite d'une expertise qu'il avait ordonnée, condamna l'administration à payer une indemnité à l'entrepreneur. L'administration fit appel et au cours de l'instance engagée au Conseil d'Etat, l'entrepreneur demanda que le litige fut porté devant le Comité de règlement amiable. Le ministre admit la demande de l'entrepreneur ; on voit que, bien que le Comité ait été institué pour prévenir les procès, il peut encore intervenir efficacement alors que ces procès sont depuis longtemps engagés. Il aura toujours pour résultat d'en diminuer la durée. Nous avons vu que la durée moyenne de ces sortes de procès était de 10 ans 1/2. Si le comité a son efficacité la plus grande en examinant l'affaire dès le début et avant qu'elle ne devienne contentieuse, il peut encore intervenir utilement à un moment quelconque de cette longue période de plus de 10 années.

Le Comité a admis de donner son avis sur des affaires qui étaient contentieuses depuis plusieurs années. Il met seulement dans certains cas une condition à la recevabilité de l'affaire. Si le litige est devant le Conseil de Préfecture, que le conseil ait déjà ordonné l'expertise et que l'expertise soit commencée, il ne consent à examiner l'affaire que si l'expertise est terminée. En effet les résultats qu'elle aura donnés pourront être utiles au Comité et il ne veut pas, en interrompant une expertise en cours, se priver de renseignements lui permettant de rendre un avis plus compétent.

Le Ministre et le Comité se montrent donc disposés à faire un très large accueil aux entrepreneurs qui témoignent d'un désir de conciliation et le Comité, sauf la réserve que nous avons faite touchant l'expertise reçoit les demandes, à quelque phase qu'en soit arrivée l'action contentieuse. Il n'en a pas toujours été ainsi et dans les débuts, le Comité a refusé d'admettre les demandes d'entrepreneurs qui avaient déjà saisi la juridiction contentieuse. Cette situation fut signalée à la Chambre par M. Fournol, député, et qui avait été le premier secrétaire du Comité. Nul n'était mieux placé que lui pour en connaître les débuts et il est intéressant pour notre étude de citer les passages du discours de M. Fournol sur le point qui nous occupe (1) : « En premier lieu, vous remarquerez, « Messieurs, que c'est le comité qui a déterminé sa pro-

(1) Séance du 31 janvier 1910.

« pre compétence et cela en exécution du décret qui l'a
« créé. Le ministre qui a signé le décret a voulu faire de
« ce comité un instrument très souple et lui laisser une
« large faculté d'adaptation. Il n'a pas voulu limiter le
« fonctionnement de l'institution à laquelle il donnait
« naissance. Le Comité a donc dû, dès le début, fixer
« sa propre compétence. Il l'a fait, cela est tout à son hon-
« neur, avec beaucoup de réserve et de scrupule. Il a
« conçu d'une manière assez étroite la délégation que le
« ministre mettait entre ses mains. Cela l'a amené à re-
« fuser de se saisir, à ne pas conserver par devers lui, la
« connaissance de différends qui lui ont été soumis par
« des entrepreneurs qui préalablement s'étaient déjà en-
« gagés dans une voie contentieuse et s'étaient adressés
« soit au Conseil de Préfecture, soit au Conseil d'Etat.
« Cette prudence n'était pas sans raison, j'en loue le Co-
« mité. Cependant il pourrait y avoir un moyen de rete-
« nir indirectement ces affaires devant lui. Le Comité a
« prévu, en quoi il a été fort sage, que l'entrepreneur
« qui n'est nullement obligé d'accepter la transaction
« qui lui est proposée, peut poursuivre la solution de
« l'affaire devant la juridiction contentieuse ; de sorte
« que la solution judiciaire définitive de l'affaire pour-
« rait être ou influencée par l'avis du comité ou contra-
« dictoire avec lui et il faut reconnaître qu'un tel résul-
« tat ne serait désirable ni dans l'un ni dans l'autre cas.
« Mais ne perdons pas de vue d'autre part le cas de l'en-
« trepreneur qui, de très bonne foi, s'est engagé dans un

« procès et qui en est déjà soit revenu, soit lassé, bref
« qui veut en finir. Ne pourrait-on pas dans une telle
« espèce laisser au Comité la faculté de retenir l'affaire ?
» Et ne pourrait-il pas tenir le langage suivant à l'en-
« trepreneur qui se présente devant lui dans ces condi-
« tions : « En vous présentant devant la juridiction con-
« tentieuse vous avez manifesté des intentions litigieuses.
« Vous montrez aujourd'hui des intentions conciliantes
« en vous présentant devant nous. Il n'y a que deux cho-
« ses qui ne puissent pas se concilier ; ce sont les deux
« intentions que vous avez manifestées successivement.
« Choisissez : abandonnez votre instance nous retien-
« drons alors votre affaire, nous vous indiquerons la
« transaction que nous sommes autorisés à vous propo-
« ser ». Ceci se passait 2 ans après la création du Comité.

M. Millerand ministre des travaux publics, répondant à la question de M. Fournol déclara être en conformité de vues avec lui : « Toutes les fois que le Comité se trouve-
« ra en présence d'un entrepreneur ayant déjà intenté
« une instance, je ne vois que des avantages à ce que le
« Comité accepte de suivre l'affaire, si l'entrepreneur
« manifeste l'intention de s'adresser à lui, en se désistant
« préalablement de son instance ». En fait si depuis le Co-
mité a admis d'examiner des affaires déjà litigieuses, il n'exige pas pour cela de désistement d'instance devant les tribunaux administratifs. Le désistement d'instance ne se comprendrait que s'il s'agissait d'un arbitrage réel, les parties s'engageant à accepter la décision du Comité. Mais

comme en général il n'en est pas ainsi, les parties conservent les positions acquises devant la juridiction contentieuse. Nous avons déjà vu que dans certains cas, il était indispensable que l'entrepreneur tout en demandant au ministre de saisir le comité de règlement amiable, déposât une requête au conseil de préfecture. C'est pour lui une mesure simplement conservatoire de ses droits et qui évite de le mettre à la merci de l'administration si le ministre ne répondant pas pendant 6 mois à la demande de saisir le comité, refuse au bout de 6 mois de le saisir.

Extension de la compétence du comité au point de vue de la nature des litiges. — Le Comité, nous l'avons vu, a été créé pour rechercher dans chaque litige soumis à son examen « les bases susceptibles d'être équitablement adoptées pour la liquidation amiable des comptes ». Le règlement des entreprises, la liquidation des comptes, ce sont des opérations qui supposent que le marché est exécuté et qu'un litige s'élève sur le décompte définitif. C'est la discussion de ce décompte qui est soumise au comité et comme il doit rendre un avis d'équité il doit être saisi de l'ensemble du marché parce que si telle partie a été la cause d'un gain, telle autre a été la cause d'une perte pour l'entrepreneur et il appartient au Comité de compenser ces éléments. Le Comité ne doit donc pas, en principe, connaître d'un marché avant sa terminaison et doit être saisi de l'ensemble de ce marché. Mais il est des cas où en cours de travaux, des difficultés naissent qui peu-

vent mettre fin aux obligations de l'entrepreneur. Ce sont celles relatives à la résiliation de l'entreprise ou à sa mise en régie.

Nous allons examiner d'abord les cas de résiliation. Ces cas sont prévus aux articles 30, 31, 33, 34 et 35 du cahier des clauses et conditions générales en vigueur, celui de 1910. Aux termes de ces articles l'entrepreneur peut demander la résiliation.

1° si l'administration augmente de plus de $1/6$ la masse des travaux. Mais si dans ce cas il a droit à la résiliation à condition de la demander dans les 2 mois de la notification de l'ordre de service qui entraînerait l'augmentation de plus de $1/6$ et sans indemnité (article 30).

2° si l'administration diminue la masse des travaux de $1/6$ et dans ce cas il a droit à résiliation avec indemnité (art. 31).

3° si dans le cours de l'entreprise le prix des matériaux ou de la main-d'œuvre subissent des variations telles que la dépense totale des ouvrages restant à exécuter d'après le devis se trouve augmentée de $1/6$ par rapport aux estimations de projet. Dans ce cas l'entrepreneur a droit à une indemnité correspondant à ses dépenses non entièrement amorties pour les ouvrages provisoires et le matériel qui, construit spécialement en vue de l'entreprise ne peut être employé dans une autre (article 33).

4° si l'administration ordonne la cessation absolue des travaux de leur ajournement pour plus d'un an (article 34). L'entrepreneur a droit à la résiliation avec indemnité.

5° dans ce dernier cas (article 35) l'administration peut prononcer la résiliation pure et simple : c'est le cas où l'entrepreneur ne se conforme pas aux dispositions du devis ou aux ordres de service des Ingénieurs. Le Préfet peut ordonner l'établissement d'une régie aux frais de l'entrepreneur. Il doit en rendre compte au ministre qui peut selon les circonstances, soit ordonner une nouvelle adjudication à la folle enchère de l'entrepreneur, soit poursuivre la continuation de la régie, soit prononcer la résiliation pure et simple du marché (1).

Dans tous les cas que nous venons de passer en revue, la résiliation est prévue et met évidemment fin au marché de travaux publics. Mais supposons l'hypothèse où un entrepreneur se fondant sur un des cas prévus au cahier des clauses et conditions générales (art. 30, 31, 33, 34) demande la résiliation. L'administration conteste le droit à résiliation. Jusqu'au décret du 24 décembre 1907 créant le comité de règlement amiable, la seule façon de procéder pour l'entrepreneur était la suivante : porter le différend devant le conseil de préfecture, bien entendu après avoir formé le recours administratif, et continuer ses travaux. Le Conseil de Préfecture appréciait le droit

(1) D'ailleurs, d'une façon générale l'administration (dans ce cas le ministre) peut prononcer la résiliation discrétionnairement. L'entrepreneur ne peut obtenir l'annulation de cette décision. Il peut simplement obtenir des dommages-intérêts si la résiliation est sans droit. Ce droit de résiliation dérive de l'article 1794 du code civil, seulement les conséquences de la résiliation sont réglées par les articles 34 et 43 du cahier des Ponts et Chaussées, au lieu d'être réglées par les conditions de l'article 1794 du Code civil.

à résiliation de l'entrepreneur, qui de son côté poursuivait, sous réserve de son droit à indemnité, l'exécution du marché. Depuis le décret du 24 décembre 1907, l'entrepreneur peut demander au ministre de saisir du litige sur le droit à résiliation le comité de règlement amiable. En effet le comité a été créé pour examiner les réclamations présentées sur le décompte, mais rien ne s'oppose à ce qu'il se prononce sur le droit à résiliation contesté par l'administration. En effet si le droit à résiliation est reconnu à l'entrepreneur il y aura 2 marchés successifs et par conséquent 2 décomptes définitifs. Dès que l'entrepreneur demande la résiliation du marché il est dressé un décompte des travaux effectués, d'après les prix du devis jusqu'au jour où le droit à résiliation est prétendu né par l'entrepreneur. Que la cause de résiliation soit l'augmentation de la masse des travaux (art. 30), la diminution de cete masse (art. 31), ou la variation des prix des matériaux et de la main d'œuvre (art. 33) il est toujours dressé un décompte. L'entrepreneur continue ses travaux il y aura donc lieu en définitive à l'établissement de deux décomptes, l'un arrêté au moment où le droit à résiliation est né pour l'entrepreneur et établi d'après les prix du marché, l'autre relatif aux travaux exécutés après la cause de résiliation et établi sur prix nouveaux.

Le Comité se trouvera donc en présence du premier décompte si le ministre lui soumet le différend relatif au droit à résiliation ; il sera donc saisi de l'ensemble du premier marché et dans l'avis d'équité qu'il est appelé à

rendre pourra compenser les pertes et les gains de ce premier marché.

Le Comité a déjà eu depuis sa création à donner son avis sur le droit à résiliation demandé par l'entrepreneur et a toujours déclaré ces affaires recevables.

L'intérêt qu'il y a en pareil cas à recourir au comité, c'est que dans une durée qui en moyenne n'excède pas 4 mois 1/2 la question sera résolue. Si le litige était porté devant le Conseil de Préfecture, les inconvénients habituels de la juridiction administrative se produiraient. L'expertise serait ordonnée et l'entreprise s'achèverait avant que la difficulté de laquelle dépendait le sort du marché soit tranchée. Le Comité réduira donc dans une très large proportion la durée de la période pendant laquelle l'exécution du marché n'est poursuivie que sous réserve des droits des parties.

De plus, dans une affaire contentieuse soulevée par le droit à résiliation le conseil de préfecture ne pourra qu'ordonner l'expertise, d'où des frais qui pour les grosses affaires peuvent atteindre 10 et même 20.000 francs. Le comité pourrait aussi ordonner l'expertise, mais nous avons vu qu'en fait il ne l'ordonne jamais, et dans ces sortes d'affaires, comme dans toutes les autres, arrivera à économiser aux parties et leur temps et leur argent.

Si le comité de règlement amiable peut apprécier le droit à résiliation demandé par l'entrepreneur, rien ne s'oppose à ce qu'il donne aussi son avis sur la régularité ou le bien fondé d'une mise en régie prononcée par l'ad-

ministration (article 35). Si l'entrepreneur ne se conforme pas aux dispositions du devis ou aux ordres de service donnés par les ingénieurs, le préfet peut, après une mise en demeure, ordonner la mise en régie. La mise en régie ne met pas fin au contrat, les travaux sont continués par un agent de l'administration avec les ouvriers, le matériel et les matériaux de l'entrepreneur, à ses risques et périls. Il continue à en suivre les opérations. La mise en régie donnera donc lieu à l'établissement de 2 décomptes, l'un pour les travaux exécutés par l'entrepreneur antérieurement à la mise en régie, l'autre pour les travaux exécutés par l'administration postérieurement à cette mise en régie. Le comité en cours de travaux dès que le premier décompte est terminé peut très bien examiner le bien fondé de cette mise en régie. Le comité n'a jamais eu à examiner jusqu'à présent d'affaire de cette nature, mais il est vraisemblable que lorsqu'il s'en présentera il la déclarera recevable.

En résumé, nous voyons que si le comité a été créé pour donner son avis sur les décomptes définitifs des entreprises, il peut intervenir utilement en cours de travaux dans les 2 espèces que nous venons d'examiner. Dans la nature de ses pouvoirs il n'y a pas d'obstacle à ce qu'il apprécie le droit à résiliation, dès que celle-ci est demandée par l'entrepreneur, on la régularise et le bien fondé d'une mise en régie dès que celle-ci est contestée par lui.

Compétence du Comité pour les affaires départementales et communales. — Le comité de règlement amiable

a été créé pour concilier les litiges entre l'Etat et ses entrepreneurs. Mais les départements, les communes, les établissements publics font aussi des travaux publics et quelques-uns ont eu l'idée de recourir au comité de règlement amiable pour la solution de leurs procès. Au début, le comité a refusé de recevoir ces affaires. M. Chailley, rapporteur du budget du ministère des travaux publics de 1910, dans son rapport déposé le 27 juillet 1909 c'est-à-dire un an et demi après la création du comité constatait que « le nombre des affaires soumises au co-
« mité va en augmentant et les entrepreneurs eux-mêmes
« sont quelquefois les premiers à réclamer son avis. Cet
« avis a déjà été sollicité également par des départements
« et des compagnies, aux affaires desquels son objet net-
« tement limité ne permet pas de le mêler ». M. Fournol, dont nous avons déjà vu une intervention à la Chambre des députés au sujet du comité, demanda dans la même séance une extension de sa compétence aux départements et aux communes et il retrace à ce sujet les débuts du comité dont il avait été le premier secrétaire :
« Il y a une seconde direction, dit M. Fournol (1), où
« le comité pourrait, je crois, trouver de nouvelles af-
« faires et dans le sens de laquelle, j'en suis sûr, M. le
« ministre sera tout à fait disposé à encourager les règle-
« ments amiables. L'attrait de la solution arbitrale, de la
« solution transactionnelle est en effet si fort, et l'auto-
« rité du comité, dès sa naissance, a été si assurée que les

(1) Séance de la Chambre des députés 31 janvier 1910.

« départements et les communes se sont adressés au
« comité pour lui demander de faciliter le règlement des
« différends qui les séparent des entrepreneurs chargés
« des travaux d'intérêt départemental ou communal. Le
« cas s'est présenté en fait : le conseil général de l'Allier
« notamment a pris une délibération pour demander l'in-
« tervention du comité afin de prévenir un procès mena-
« çant entre le département et un de ces entrepreneurs.
« Le comité, livré à lui-même et je dirais volontiers à sa
« seule prudence pouvait hésiter à accepter de régler de
« tels différends parce qu'en somme, il a été constitué
« par le ministre des travaux publics ,auprès de lui pour
« lui servir de conseil et pour s'occuper uniquement des
« affaires qui engagent son administration. Mais je pen-
« se que sur ce point particulier, M. le Ministre n'aura
« pas de scrupule à répondre au geste très honorable
« pour son administration que font ainsi certains dé-
« partements et certaines communes par ce geste de gé-
« nérosité qui consiste à prêter aux départements et aux
« communes une institution qui fonctionne d'une ma-
« nière très satisfaisante auprès de sa propre administra-
« tion ».

— M. Millerand, ministre des travaux publics admit la
manière de voir de M. Fournol : « Sur l'extension aussi
« large que possible des pouvoirs du comité aux litiges
« qui peuvent exister entre les départements et les com-
« munes et leurs entrepreneurs, je suis sûr de répondre
« aux intentions mêmes du parlement en disant que je

« serai toujours très heureux de voir le comité jouer
« entre les départements et les communes et leurs entre-
« preneurs le rôle qu'il joue d'habitude entre l'Etat et ses
« entrepreneurs. En d'autres termes, je ferai tout ce qui
« dépendra de moi pour développer le rôle d'un comité
« qui, je le répète, ne peut que rendre les plus grands
« services à l'Etat, aux départements ,aux communes et
« aux particuliers ».

Le Comité de règlement amiable est donc ouvert aux litiges des départements et des communes avec leurs entrepreneurs. La seule condition pour que les litiges de cette nature lui soient soumis, c'est qu'ils soient portés devant lui par le ministre après accord entre les 2 parties le maître de l'ouvrage, département ou commune d'une part et l'entrepreneur d'autre part. Pour porter l'affaire devant le Comité, il faut que les parties aient la capacité voulue pour transiger, ce que le département peut faire après une délibération exécutoire du conseil général (1) et la commune après une délibération du Conseil Municipal approuvée par le préfet en conseil de préfecture (2).

Jusqu'à présent (3) une seule affaire départementale a été soumise au comité. Le litige portait sur des difficultés survenues lors de l'interprétation de conventions passées entre un département et une société concessionnaire de chemin de fer d'intérêt local. Dans ce cas là d'ailleurs le comité a rendu une sentence arbitrale. Les

(1) Loi du 10 août 1871 (article 46).

(2) Loi du 5 avril 1884 (articles 68 et 69)

(3) Décembre 1913.

2 parties avaient signé un compromis ; conformément à la loi du 17 avril 1906 le département avait été autorisé à compromettre par une délibération du conseil général approuvée par le ministre de l'intérieur. Le comité de règlement amiable avait été désigné comme comité d'arbitrage dans le compromis. C'est le seul cas où le Comité ait rendu une sentence arbitrale. Dans toutes les autres affaires il n'a émis que des avis, mais nous avons vu que l'autorité du comité est telle que ses avis ont l'effet de sentences arbitrales pour les parties.

Cas des marchés de fournitures des départements et des communes. — Les départements et les communes peuvent donc recourir au comité pour leurs entreprises de travaux publics qui sont normalement de la compétence du conseil de préfecture. Mais ils peuvent aussi y recourir pour la liquidation de leurs marchés de fournitures qui sont de la compétence des tribunaux judiciaires. La question ne s'est d'ailleurs jamais présentée et elle est beaucoup moins intéressante que celle relative aux marchés de travaux publics. Rien ne s'oppose, cependant, à ce qu'un département ou une commune et un de leurs fournisseurs s'adressent au comité de règlement amiable pour trancher leur différend. S'ils ne veulent pas se lier ils s'adressent au comité comme ils s'adresseraient, ce qui est souvent arrivé pour les départements, à un jurisconsulte ou à un groupe de jurisconsultes, pour avoir simplement son avis. S'ils veulent que le Comité rende une véritable sentence arbitrale, la personne morale et le

fournisseur signeront un compromis conformément à la loi de 1906 en prenant comme arbitre le comité. Nous supposons bien entendu qu'il s'agisse d'un marché de fournitures nécessaires à un travail public, comme un marché d'enrochements par exemple ; s'il s'agissait d'un marché de fournitures étrangères aux travaux publics, le comité ne pourrait évidemment en connaître.

Frais devant le Comité. — Les frais sont insignifiants et restent à la charge de chaque partie. Pour l'administration, ces frais sont ceux de déplacement des Ingénieurs ou conducteurs ayant pris part à la conduite des travaux, quand il est nécessaire que ces fonctionnaires viennent déposer devant le Comité. Pour l'entrepreneur, ce sont les frais de copie de documents, les frais de voyage à Paris pour lui, ses agents ou chefs de chantiers qu'il juge utile de faire entendre par le Comité ou dont le Comité a demandé la déposition. Ce sont en outre les honoraires de l'avocat si l'entrepreneur en prend un pour l'assister.

Quant aux frais d'expertise la question ne s'est jamais posée. Le Comité ne l'a jamais ordonné et nous avons vu que vraisemblablement il ne l'ordonnera que d'une manière tout à fait exceptionnelle. C'est d'ailleurs là une des particularités les plus intéressantes du Comité. Il remplit à la fois les fonctions d'arbitre et d'expert, grâce à sa composition, et économise aux parties des frais qui s'élèvent pour ce seul chef à 15 ou 20.000 francs dans les affaires importantes.

Durée des affaires devant le Comité. — Nous avons vu que la durée moyenne des affaires devant les tribunaux administratifs lorsqu'il s'agit de liquidations de travaux publics est de 10 ans 1/2. Le Comité de règlement amiable ne consacre à chaque litige que 4 mois 1/2 environ. Cette durée est du même ordre que celle que les arbitres rapporteurs près les tribunaux de commerce emploient à concilier les parties. Nous avons vu que cette durée était de 53 jours en moyenne.

Le Comité de règlement amiable évite donc 10 années d'intérêts moratoires à l'Etat et permet à l'entrepreneur de reprendre 10 ans plus tôt ses capitaux et sa liberté d'action.

Nombre des affaires examinées. — Depuis sa création le Comité a été saisi de janvier 1908 à la fin décembre 1913 de 42 affaires, se décomposant comme suit :

29 résolues avec indemnité.

1 résolue sans indemnité.

1 résolue à titre d'arbitrage.

8 retournées comme n'étant pas en état d'être examinées.

3 actuellement à l'instruction.

Le tableau ci-dessous donne le montant des indemnités allouées et en regard le chiffre des réclamations.

1	25.000	82.805
4	20.000	24.294,97
8	17.700	42.392,47

9	40.000	40.000
10	600.000	1.818.127,24
11	200.000	826.468,04
13	160.000	535.727,09
15	4.700	13.836,70
16	125.000	820.104,89
17	10.600	45.104,24
18	16.500	54.729,95
19	9.300	17.089,78
20	4.690,91	10.448,84
21	1° 49.298,53	49.298,53
—	2° 57.330	220.358,90
22	300.000	1.106.029,49
23	26.500	167.512,64
24	215.000	523.660,49
25	149.000	227.575,95
26	15.500	58.729,47
27	40.000	95.732,47
28	5.643,95	21.119,04
29	11.500	20.637,19
30	5.780	11.419,10
31	104.000	295.946,56
32	107.000	490.980,85
34	20.800	144.171,79
36	20.200	152.733,72
37	7.600	136.050
38	5.500	9.665,30
40	55.000	225.649
42	rejet	24.931,91
Totaux	2.429.143,39	8.313.320,93

Le Comité a donc émis l'avis d'allouer un total d'indemnités de 2.429.144 francs tous intérêts compris jus-

qu'au jour du paiement, correspondant à 29 % environ des réclamations.

Jusqu'à présent un seul entrepreneur a refusé d'accepter les offres du Comité et poursuivi ses réclamations par la voie contentieuse.

L'importance des affaires a été très variable puisque le chiffre des réclamations varie de 9.000 francs à 1.800.000 et le chiffre des indemnités, du rejet complet de la demande à 600.000 francs.

Le nombre des affaires examinées montre le bon accueil qui a été fait au comité grâce à la façon dont il est composé et à l'équité dont il a toujours fait preuve. M. Barthou, ministre des travaux publics, à qui on doit la création du comité, a défini (1) dans les débuts comment il comprenait son rôle : « Le comité de règlement amiable a fait passer l'arbitrage de la théorie dans les faits, « je sais les services qu'il a rendus déjà, vous avez confiance en lui, je partage cette confiance ». Et rappelant l'esprit dans lequel le comité devait examiner les affaires le ministre poursuivait : « Il ne suffit pas d'éviter les « procès, d'échapper aux lenteurs et aux frais qu'ils entraînent. Il faut aussi examiner les questions de haut « et dans un sentiment de large équité. Il faut que l'Etat « donne l'exemple, qu'il soit honnête homme et que ce « soit en honnête homme qu'en son lieu et place et pour « son compte, on examine les conflits soumis au comité

(1) Banquet du syndicat des entrepreneurs, 14 décembre 1909.

« de règlement amiable ». La Jurisprudence de comité ne s'est jamais écarté de ces principes et c'est ce qui explique comment alors qu'il n'est en droit qu'un comité consultatif, il soit en fait un véritable comité d'arbitrage.

Les entrepreneurs ont eu l'occasion de manifester la satisfaction qu'ils éprouvaient de la création du comité peu de temps après ses débuts, lors du 2^e Congrès (1) international de l'industrie, du Bâtiment et des travaux publics, organisé par la fédération Nationale du Bâtiment et des travaux publics (2). Le syndicat des entrepreneurs émit le vœu que des comités analogues au Comité de règlement amiable soient institués en tous pays : « qu'en
« tout pays en matière de travaux publics ou particuliers,
« le règlement des litiges nés du fait ou à l'occasion de
« l'exécution des travaux puissent avoir lieu facultative-
« ment par voie d'arbitrage, si les intéressés sont d'ac-
« cord pour s'y soumettre ; que des comités de concilia-
« tion préalable composés de façons adéquates aux insti-
« tutions administratives et professionnelles de chaque
« pays, soient créés en vue de faciliter la voie à l'arbi-
« trage ».

Ce vœu, qui montre bien toute la faveur avec laquelle le comité de règlement amiable fut accueilli par les en-

(1) Ce congrès s'est tenu à Paris du 6 au 19 novembre 1908. 14 patrons étaient représentés. 300 délégués français et 290 délégués étrangers étaient présents à ce Congrès.

(2) La Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics est l'union des fédérations régionales. C'est un très important groupement patronal.

trepreneurs français, fut adopté par le congrès international.

Réformes possibles du Comité. — Nous avons vu que le comité appelé à rendre un avis d'équité devait être saisi de l'ensemble du marché pour qu'il puisse apprécier les gains et les pertes de l'entrepreneur. Il doit donc se trouver en présence d'un décompte définitif. S'il a déjà apprécié le droit à résiliation demandé par l'entrepreneur en cours de travaux, c'est qu'il est dressé dans ce cas un décompte qui deviendra définitif si le droit à résiliation est reconnu. De même le comité pourrait apprécier le bien fondé d'une mise en régie parce que dès l'arrêté préfectoral de mise en régie il est dressé un décompte définitif des travaux exécutés par l'entrepreneur antérieurement à l'arrêté. D'après ce décompte, le comité peut apprécier les droits des parties.

Mais un certain nombre d'entrepreneurs ont demandé que l'on étende la compétence du comité aux contestations survenant en cours d'entreprise et qui ne sont pas de nature à mettre fin au marché ou à interrompre son exécution par l'entrepreneur. Ce sont par exemple des contestations portant :

- 1) sur l'interprétation des ordres de service relatifs à l'exécution des travaux ou de ceux qui prescrivent des changements au projet.

- 2) sur l'acceptation des matériaux ou leur remplacement en cas de mauvaise qualité ou de malfaçon (art. 22)

3) sur les difficultés relatives au remplacement des matériaux ou à la reconstruction des ouvrages dont les dimensions ou les dispositions ne sont pas conformes au devis ou aux ordres de service (article 23).

4) sur les difficultés relatives aux dépenses résultant de la démolition et de la reconstruction d'ouvrages présumés vicieux art. 27 § 2)

5) sur les difficultés relatives aux vices de construction prétendus motivant la démolition ou la réfection des ouvrages (art. 27 § 1).

Dans tous les cas qui précèdent, si l'entrepreneur conteste les faits, l'ingénieur ordinaire dresse procès-verbal des circonstances de la contestation et le notifie à l'entrepreneur qui doit présenter ses observations dans les 3 jours. Ceci se justifie, par l'intérêt qu'il y a, au point de vue de la bonne marche des travaux à résoudre rapidement ces difficultés. S'il n'y a pas accord, l'ingénieur ordinaire en réfère à l'Ingénieur en chef et alors intervient la procédure du recours administratif préalable au recours contentieux.

Toutes ces contestations peuvent donc donner lieu en cours d'entreprise à des recours contentieux devant le Conseil de préfecture et pour éviter les lenteurs de la juridiction administrative, un certain nombre d'entrepreneurs ont pensé pouvoir demander au ministre après avoir formé devant lui le recours administratif, de saisir le comité de règlement amiable de ces difficultés. Or aux termes du décret qui l'institue le comité ne peut que

rechercher les bases d'une liquidation amiable des comptes. Sa composition actuelle, d'ailleurs, de 5 membres et 2 rapporteurs adjoints serait trop faible pour lui permettre l'étude de toutes les affaires qui lui seraient ainsi soumises. En fait le comité a toujours refusé d'examiner les affaires de cette nature.

On peut objecter cependant que le rôle du comité est d'éviter les procès ; puisque ces procès ne naissent pas seulement du décompte définitif de l'entreprise, mais peuvent naître aussi en cours de travaux, rien ne s'oppose à ce que son rôle bienfaisant s'étende aussi à ces contestations. Ce qu'il y a de certain, c'est que tel qu'il est institué actuellement il ne peut en connaître. Mais on peut imaginer facilement une modification aux décrets du 24 décembre 1907 et du 29 juin 1910, organisant le comité d'une façon plus large et lui donnant le nombre des membres nécessaires pour cet accroissement considérable de sa tâche. Une telle réforme est donc possible ; mais on peut se demander si actuellement elle serait opportune. Nous ne le croyons pas. Le comité est une institution récente ; il rend déjà de très grands services, mais avant d'envisager une modification à ses fonctions, il vaut mieux attendre qu'il ait atteint avec son organisation actuelle son plein développement. Comme l'expliquait M. Fournol à la Chambre des députés (1), il a d'abord limité très étroitement sa compétence, mais nous avons

(1) Séance du 31 janvier 1910.

vu que peu à peu il avait admis des affaires qu'il aurait refusées à ses débuts. Il vaut donc mieux attendre que sa jurisprudence qui est toute récente se soit nettement précisée, et à ce moment on pourra envisager des modifications qui lui permettraient d'intervenir plus fréquemment dans les litiges et de jouer dans tous les cas possibles son rôle de conciliateur.

Comme nous le disions plus haut, il faudrait à ce moment faire du comité une assemblée plus nombreuse divisée en sections. Chaque section serait composée d'une manière analogue au comité actuel, d'Ingénieurs des Ponts et Chaussées, d'un Conseiller d'Etat et de 1 ou 2 entrepreneurs. On pourrait en effet, à ce moment-là, accentuer encore le caractère arbitral du comité en y faisant une plus large place aux entrepreneurs. Ces sections pourraient connaître des réclamations qui naîtraient en cours d'entreprise, ainsi que de celles qui naîtraient de la présentation des décomptes annuels (1). Cette intervention du comité en cours de travaux ne serait pas une entrave à leur marche. Ils continueraient malgré le recours du Conseil de Préfecture, il en sera de même si la contestation au lieu d'être devant la juridiction contentieuse se trouve devant le comité de règlement amiable. Nous

(1) Il est dressé chaque année un décompte annuel de l'entreprise si l'entrepreneur ne l'accepte pas il doit déduire ses motifs dans les 30 jours qui suivent la notification de l'ordre de service l'invitant à venir prendre connaissance du décompte dans les bureaux de l'ingénieur. S'il y a contestation un recours au conseil de préfecture est possible après l'accomplissement du recours administratif.

aurions ainsi deux assemblées parallèles mais de fonctions tout à fait différentes : d'une part le Conseil Général des Ponts et Chaussées, dont le caractère est d'être purement administratif, continuerait à donner au ministre son avis dans le recours hiérarchique, en se tenant sur le terrain du droit. D'autre part le comité de règlement amiable, élargi, serait chargé d'examiner en équité tous les litiges qui lui seraient soumis et de chercher par un arbitrage officieux à concilier des prétentions des parties.

La réforme que nous venons d'indiquer sera sans doute possible et elle est souhaitable puisque toutes les difficultés auxquelles donnent lieu les entreprises de travaux publics seraient ainsi résolues à l'amiable. L'institution est actuellement trop nouvelle pour qu'on puisse ainsi la modifier et l'étendre. Il vaut mieux lui laisser produire tous ses bons effets dans le domaine où elle s'est développée jusqu'à présent.

TROISIÈME PARTIE

Les Comités de Règlement amiable des Ministères de la Guerre, des Colonies et de la Marine

Pour faciliter l'exécution de l'article 69 de la loi du 17 avril 1906 et faire passer l'arbitrage de la théorie dans les faits, nous venons de voir ce qui a été fait au ministère des travaux publics. Mais si ce ministère est celui d'où ressortissent le plus grand nombre d'entreprises, il n'est pas le seul qui surveille ou exécute des travaux publics. Le ministère de la guerre est chargé de l'exécution des travaux du Génie et de l'artillerie, de fortifications des casernes, des arsenaux, des forges, des fonderies, des manufactures d'armes, des poudreries.

Le ministère de la Marine est chargé des très importants travaux des ports militaires.

Le ministère des Colonies a sous sa surveillance tous les travaux publics des colonies.

Le ministère de l'Intérieur fait exécuter les travaux des prisons, des cours d'appel ; surveille les travaux des préfectures, sous-préfectures, hôtels de ville et surtout les travaux qui deviennent de plus en plus importants de la voirie vicinale et urbaine.

Le ministère de l'Agriculture fait exécuter les travaux des haras, les travaux d'aménagement des eaux, spécialement les travaux d'utilisation agricole des régions forestières ou pastorales, les travaux d'assainissement des marais communaux.

Le ministère de l'Instruction publique est chargé du service des bâtiments civils, et fait exécuter les travaux concernant les établissements universitaires.

Enfin le ministère du commerce est chargé des travaux des lazarets.

Les raisons qui ont amené la création d'un comité de règlement amiable des entreprises des travaux publics au Ministère des travaux publics, devaient déterminer la création d'organisations analogues dans d'autres départements ministériels.

Nous allons examiner dans cette troisième partie de notre étude ce qui a été fait au ministère de la guerre, des colonies et de la marine et enfin ce que l'on pourrait faire et ce qui a été demandé dans d'autres ministères, notamment au ministère de l'Intérieur.

CHAPITRE PREMIER

Le Comité de Règlement amiable du Ministère de la Guerre

Ce comité a été créé par le décret du 30 mai 1910 sous le nom de « Comité consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics de constructions militaires ». Ce décret a été modifié par 2 nouveaux décrets : le décret du 30 juillet 1911 ajoutant au comité 2 rapporteurs adjoints, en présence du nombre d'affaires dont il a été saisi dès le début ; Le troisième décret que concerne le comité est celui du 8 avril 1913 qui n'introduit qu'une modification peu importante.

Le décret d'institution du 30 mai 1910 est précédé d'un rapport au président de la République où le ministre de la guerre s'appuie sur les services déjà rendus au ministère des travaux publics et la procédure qui est réglée par l'arrêté du 10 août 1910 est copiée sur celle du comité des Travaux publics.

Dans sa composition actuelle le comité de règlement amiable des entreprises de travaux publics de constructions militaires comprend.

1 Président choisi par le ministre de la guerre parmi les conseillers d'Etat, les conseillers à la cour de Cassation et les jurisconsultes appartenant aux Facultés de droit ou à un des barreaux de France.

De 6 membres savoir :

1 officier général provenant de l'arme du génie.

1 officier supérieur du génie.

1 officier supérieur d'artillerie.

1 membre de l'union des syndicats des entrepreneurs de travaux publics.

Ces 5 membres ont voix délibérative. Il y a de plus 2 rapporteurs adjoints avec voix consultative savoir :

1 capitaine du génie.

1 capitaine d'artillerie.

1 secrétaire (pris en général parmi les rédacteurs à la Direction du contentieux. Ce secrétaire a voix consultative).

1 secrétaire adjoint (pris aussi parmi les rédacteurs à la Direction du Contentieux).

Les membres du Comité, les 2 rapporteurs adjoints, le secrétaire et le secrétaire adjoint sont nommés pour 3 ans par arrêté ministériel. A l'expiration de leurs fonctions ils peuvent être nommés à nouveau.

Le comité est destiné à favoriser le règlement amiable des difficultés soulevées par la liquidation des entreprises de travaux publics de constructions militaires soit par voie de transaction directe, soit par un arbitrage tel qu'il est réglé par la loi du 17 avril 1906.

Il est saisi par le ministre dans les mêmes conditions que le comité de règlement amiable du ministère des travaux publics, c'est-à-dire après accomplissement du Recours administratif qui est prévu aux cahiers du ministère de la guerre et notamment au cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés du génie de 1^{re} juillet 1909.

Le nombre des affaires jugées par le comité a été jusqu'à présent de 8. Elles portaient sur des litiges variant de 30.000 à 300.000 francs. Les avis du comité ont été acceptés par les parties.

Le comité a donc déjà rendu de grands services et il est vraisemblable que les nombreuses constructions que l'administration de la guerre a du faire effectuer pour l'application de la loi militaire du 7 août 1913 donnera à ce comité de fréquentes occasions de jouer son rôle conciliateur.

Il est à remarquer que ce comité n'est institué que pour les marchés de travaux publics et non pour les marchés de fournitures. Nous retrouverons la même particularité pour le comité de règlement amiable de ministère de la Marine. Ceci tient à ce que ces deux ministères passent des marchés de fournitures très importants et complètement distincts des marchés de travaux publics. Ce sont, pour le ministère de la marine tous les marchés de constructions navales confiées à l'industrie privée, pour le ministère de la guerre ce sont surtout les marchés de denrées alimentaires destinées à l'armée. Un comité

chargé d'amener une transaction dans des litiges de travaux, ne peut évidemment se charger de concilier les parties dans des marchés de fournitures qui en sont complètement distincts. Aussi aux ministères de la Guerre et de la Marine vu l'importance de ces fournitures et leur caractère spécial, il a été prévu des organisations distinctes de conciliation destinées à éviter les procès auxquels peuvent donner lieu ces marchés. Nous verrons, dans l'étude du comité de règlement amiable du ministère de la marine ce qui a été fait pour les marchés de fournitures de ce département. Nous allons examiner ce qui a été prévu au ministère de la guerre pour la solution amiable de ces litiges.

Ces marchés consistent surtout en fournitures d'approvisionnements de denrées alimentaires. Pendant une durée déterminée dite délai de garantie, les fournisseurs sont garants de la bonne conservation de ces produits. Quand le fonctionnaire chargé de surveiller les approvisionnements constate une avarie, il en avertit le fournisseur et l'invite à procéder à un examen contradictoire et à présenter ses observations. S'il s'élève des contestations entre l'administration et le fournisseur, les cahiers de l'administration de la guerre portent que ces contestations seront soumises à commission d'appel, commission locale de vérification, jugeant sans frais et sans délais. Elle se compose de 3 membres.

1 Président nommé par l'autorité militaire sur une liste présentée par la Chambre de commerce.

2 membres désignés sur la même liste, 1 par le Directeur de l'Intendance (1), l'autre par le fournisseur.

Cette commission émet un avis sur l'origine des avaries, et les conséquences qui en résultent pour la responsabilité du fournisseur. Son avis est consultatif ce n'est pas un Tribunal Arbitral, ni une juridiction administrative. A la suite de l'avis de cette commission, le fournisseur peut recourir au ministre d'abord, au conseil d'Etat ensuite. Mais il arrive très fréquemment que ces commissions concilient les parties et évitent des procès. L'avis de la chambre de commerce de Paris favorable à l'arbitrage donné à la séance du 4 avril 1906 (au moment du vote de la loi de 1906) constate les bons effets de ces organes de conciliation. Faisant allusion à ces commissions d'appel, la chambre de commerce dit : « qu'en appliquant l'arbitrage aux travaux publics, l'Etat ne fera que persister dans la voie libérale où il est entré déjà et qui donne des résultats précieux ».

(1) Le membre choisi par le directeur de l'intendance peut aussi être pris parmi les personnes compétentes dont dispose l'administration de la guerre.

CHAPITRE II

Comité de Règlement amiable du Ministère des Colonies

Le comité de règlement amiable du ministère des colonies a été créé par le décret du 26 août 1910, très peu de temps après le comité du ministère de la guerre, sous le nom de « Comité consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics et des marchés de fournitures y afférents ». Le décret est précédé d'un rapport au Président de la république, constatant toujours les bons résultats obtenus par le comité du ministère des travaux publics. Mais ce rapport présente une particularité. Tandis que les rapports du ministre des travaux publics, de la Guerre, de la Marine donnent aux comités un double but soit de préparer une transaction, soit de préparer un arbitrage, le rapport du ministre des colonies n'indique pour le comité de son département que la possibilité de préparer une transaction. En effet la loi du 17 avril 1906 ne donne le droit de compromettre qu'à l'Etat, aux départements et aux communes, mais ne prévoit ni les colonies, ni les établissements publics. L'omission des

colonies dans la loi est particulièrement regrettable car elles auraient souvent l'occasion de recourir à l'arbitrage et cette omission a déjà donné lieu à des difficultés en ne permettant pas l'exécution de certaines clauses de marchés passés par les colonies.

C'est ainsi qu'une convention passée par l'Indo-Chine avec une compagnie concessionnaire portait que le matériel serait cédé à la colonie, à la fin de la concession, à dire d'experts. Cette clause est toute naturelle puisqu'elle remet le soin de fixer un prix de rachat à des gens compétents. Elle ne peut cependant être exécutée car elle constitue un compromis et il aurait fallu que la convention soit approuvée par une loi pour que cette clause soit valable. Les colonies qui insèrent des clauses compromissaires dans leurs conventions sont donc obligées de faire approuver ces conventions par le Parlement sous peine de voir ces clauses frappées de nullité.

Le comité de règlement amiable du ministère des colonies est composé de 7 membres nommés pour 2 ans par arrêté ministériel :

- 1 Conseiller d'Etat Président.
- 2 Inspecteurs généraux des Ponts et chaussées.
- 2 Ingénieurs en chefs des Ponts et chaussées.
- 1 Maître des requêtes au conseil d'Etat.
- 1 entrepreneur de travaux publics.

Ces 7 membres ont voix délibérative et peuvent être chargés par le Président de faire un rapport sur les affaires soumises au Comité.

Enfin 1 secrétaire nommé aussi pour 2 ans avec voix consultative.

L'arrêté du 27 décembre 1910 qui fixe la procédure à suivre devant le comité a été copié sur l'arrêté du 8 février 1908 réglant la procédure devant le comité du Ministère des travaux publics.

C'est le gouvernement général ou le gouverneur, qui a seul qualité pour engager la colonie ; aussi est-ce lui qui d'accord avec l'entrepreneur ou le fournisseur adresse une lettre au ministre des colonies lui demandant de saisir le comité. La demande au ministre est de pure forme et en fait c'est le gouverneur de la colonie dont l'avis est toujours suivi qui saisit le comité. Le Comité n'est saisi qu'après l'accomplissement du recours administratif prévu au cahier des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux publics des colonies (1). Le comité doit de plus se trouver en présence du décompte définitif d'une entreprise. Le comité ne fait que proposer la transaction à la colonie qui peut la refuser ou l'accepter, de même que l'entrepreneur. En fait les parties ont toujours accepté. Depuis sa création le comité a été saisi de 3 affaires mais toutes très importantes.

(1) Ce cahier est l'ancien cahier des clauses et conditions générales des Ponts et chaussées de 1892. L'administration des colonies n'a pas adopté le nouveau cahier de 1910 et s'en est tenu à l'ancien. Ce cahier de 1892 prévoit comme celui de 1910 le recours administratif préalable à toute action contentieuse.

- 1 affaire concernant l'Afrique Occidentale française
- 2 affaires concernant l'Indo-Chine.

Il a tenu 14 séances ce qui montre bien l'importance de ces 3 affaires et la complexité des chefs de réclamations. Il a accordé des indemnités supérieures à 1 million. Ces 3 affaires correspondaient à d'anciennes entreprises. Actuellement la majorité des travaux faits aux colonies sont faits en régie, mais à la suite d'emprunts récents faits par un certain nombre de colonies, des travaux publics confiés à des entrepreneurs seront exécutés et le comité se trouvera très probablement avoir à jouer un rôle important.

Nous avons signalé à propos de l'étude de la loi du 17 juillet 1906, l'intérêt qu'il y avait à ce que les procès des colonies soient rapidement jugés. L'intérêt légal, qui à défaut de stipulation dans le cahier des charges, s'applique aux sommes dues aux entrepreneurs est beaucoup plus élevé que celui de la métropole. Jusqu'en 1912, où il a été ramené par décret à 5 %, il était en Indo-Chine de 12 %. Il reste toujours très élevé dans les autres colonies. Aussi leurs budgets courent-ils le risque, si leurs procès avec leurs entrepreneurs durent longtemps, d'être proportionnellement plus lourdement chargés en intérêts moratoires que le budget de la métropole. Or une affaire reste plus longtemps encore devant les Conseils du contentieux des colonies que devant les Conseils de préfecture. Les congés, évidemment indispensables étant donné l'éloignement de France et le climat, diminuent fréquem-

ment le nombre des membres des conseils du contentieux et les affaires subissent de ce fait de longs retards. De plus les Conseils du contentieux statuent presque toujours dans le même sens que l'administration et pour toutes les affaires importantes il y a toujours appel au Conseil d'Etat, qui peut parfois ordonner une nouvelle expertise. C'est une nouvelle cause de retard, étant donné l'éloignement du lieu des travaux. En résumé, on voit que les procès de travaux publics des colonies sont plus longs que les procès de même nature en France et plus onéreux pour les budgets coloniaux à cause de l'intérêt plus élevé. Les raisons d'autoriser les colonies à compromettre pour la liquidation de leurs entreprises sont donc plus fortes encore que pour la métropole. La loi du 17 avril 1906 a cependant oublié les colonies.

Le comité de règlement amiable est ici la solution heureuse qui obvie à ces inconvénients. Nous avons vu qu'il a permis de réaliser des transactions très importantes, et le résultat est le même que s'il était un véritable comité d'arbitrage.

La seule différence qu'il présente avec les comités des autres ministères c'est qu'il ne peut se transformer en comité d'arbitrage si les parties le désirent. Cette faculté ne leur a pas, jusqu'à présent, beaucoup servi. Nous ne connaissons que le comité du ministère des travaux publics qui ait fonctionné à ce titre une seule fois, pour un procès entre un département et une société concessionnaire. L'essentiel pour ces comités, c'est que grâce à leur

esprit d'équité, à leur autorité, ils puissent faire accepter dans tous les cas les transactions qu'ils proposent, et le comité de règlement amiable du ministère des colonies y parvienne comme les comités des autres ministères.

CHAPITRE III

Comité de Règlement amiable du Ministère de la Marine

Le comité de règlement amiable du ministère de la marine est le dernier en date. Il a été créé par le décret du 13 mars 1911. Le rapport au président de la République qui précède le décret constate « que les comités organisés au « département des travaux publics, de la guerre, des « colonies, ont déjà donné des meilleurs résultats en per- « mettant le règlement de nombreux désaccords ».

Le comité fut créé sous le nom de « Comité consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics ». Il ne s'occupe pas des marchés de fournitures. Pour ces marchés qui sont très importants pour le ministère de la marine, une organisation spéciale existe pour prévenir les procès auxquels ils peuvent donner lieu. Nous l'examinerons plus loin.

Le comité créé le 13 mars 1911 comprenait 5 membres et 1 secrétaire ; mais dès les premiers jours de son fonctionnement il a été saisi d'un certain nombre de dossiers dont plusieurs très importants. En présence de cette si-

tuation et en vue d'assurer l'expédition rapide des affaires, le ministre de la marine proposa au Président de la République une modification au décret du 13 mars 1911 portant à 7 le nombre des membres du comité. Les 5 membres prévus par le décret du 13 mars 1911 avaient été nommés le 20 juin 1911 et le nouveau décret augmentant le nombre des membres est du 18 juillet 1911. On voit par là le succès du comité dès ses débuts, dans le premier mois qui suivit sa création. Ce succès est dû en partie à ce que le comité du ministère de la marine est venu le dernier, au moment où les comités des autres ministères commençaient à être connus et appréciés par les intéressés.

Dans sa composition actuelle, telle qu'elle est réglée par le décret du 18 juillet 1911, le comité est composé de 7 membres nommés par arrêté du ministre de la marine.

1 Conseiller d'Etat Président.

1 Inspecteur Général des Ponts et Chaussées.

2 Ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées.

1 maître des requêtes au Conseil d'Etat.

1 entrepreneur de travaux publics.

Ces 7 membres ont voix délibérative.

1 secrétaire et 1 secrétaire adjoint également nommés pour 2 ans par arrêté du ministre de la marine. Ils ont voix consultative.

La procédure devant le comité est réglé par 1 arrêté ministériel du 14 mars 1911. Il est fait sur le modèle de

l'arrêté du 8 février 1908 réglant la procédure du comité du ministère des travaux publics.

Au point de vue de l'examen des affaires, ce que nous avons dit sur le comité du Ministère des travaux publics s'applique au comité du ministère de la marine. Le cahier des clauses et conditions générales des entreprises de la marine (1) reproduit à peu de choses près le cahier des Ponts et Chaussées. Le recours administratif préalable est indispensable pour qu'une affaire devienne contentieuse, ou pour qu'elle puisse être introduite devant le comité. La remise du mémoire de réclamations de l'entrepreneur est faite au Préfet maritime qui la transmet avec son avis et celui des Ingénieurs au ministre de la marine. Si le ministre refuse d'accepter les réclamations de l'entrepreneur, ou garde le silence pendant 3 mois, l'entrepreneur peut à ce moment saisir le conseil de préfecture ou demander au ministre de porter leur différend devant le comité de règlement amiable. En général le ministre répond au mémoire de réclamations de l'entrepreneur et si sa décision est un rejet il propose à l'entrepreneur de recourir au comité. Le comité du ministère de la marine admet les affaires déjà contentieuses comme le comité des autres ministères. Les affaires soumises au comité sont relatives aux travaux des ports militaires, qui sont très importants et très difficiles. Ces travaux peuvent avoir lieu aux colonies pour les ports qui servent de point d'appui à notre flotte de guerre.

(1) Ce cahier est de 1912

Le comité depuis ses débuts a examiné 8 affaires. Les chiffres d'indemnités accordées varient de moins d'un millier de francs correspondant aux marchés que l'administration de la marine passe pour l'entretien des bâtiments des ports militaires, à plus de 1 million pour les gros travaux de ces ports.

Les entrepreneurs ont tous accepté la décision du comité et depuis sa création il ne subsiste plus qu'un seul procès relatif aux entreprises de travaux publics devant le Conseil d'Etat.

Le comité de règlement amiable du ministère de la marine ne s'occupe que des travaux publics. Le lendemain de sa création, le 14 mars 1911 un comité de 5 membres fut créé par arrêté ministériel, et chargé de l'examen des difficultés auxquelles peuvent donner lieu les marchés de fournitures. La marine est le département ministériel qui traite les marchés de fournitures les plus importants. Ce sont surtout les marchés de constructions navales, commandes de navires de guerre à l'industrie privée ; des achats de charbon pour la flotte. Mais ces derniers ne donnent lieu en général à aucune difficulté. Les commandes de navires donnent lieu au contraire à de nombreuses contestations du fait que ces marchés contiennent une clause fixant le délai dans lequel le navire devra être livré. La clause prévoit une pénalité qui est une somme déterminée à payer par jour de retard. L'administration de la marine applique très strictement ces pénalités. Il y a en effet un très grand intérêt pour la défense na-

tionale à ce qu'un programme naval soit prêt à une époque déterminée à l'avance. Cependant des circonstances de force majeure peuvent retarder la construction des navires et pour apprécier ces raisons le ministre de la marine a créé par arrêté du 14 mars 1911 le comité d'examen des demandes d'exonération des pénalités. Il est composé de 5 membres.

L'Inspecteur Général du génie maritime

L'Inspecteur Général de l'artillerie navale.

L'Inspecteur Général du commissariat.

Le Directeur du contrôle.

Le Directeur de la comptabilité générale.

On voit tout de suite que ce comité a un caractère tout à fait administratif. Il ne comprend pas de fournisseur de la marine tandis que le comité de règlement amiable comprend un entrepreneur de travaux publics. C'est là sans doute une explication de la différence de résultats qu'ont donné ces deux comités. Tandis que le comité de règlement amiable a supprimé presque toutes les instances contentieuses devant le conseil de préfecture et le Conseil d'Etat, le comité d'examen des demandes d'exonération des pénalités n'a pour ainsi dire pas diminué le nombre des recours que les fournisseurs de la marine forment devant le Conseil d'Etat. Les décisions de ce comité sont beaucoup plus rarement acceptées par les parties. Sans doute si ce comité d'examen des demandes d'exonération des pénalités a été ainsi composé, c'est qu'il y a lieu de se montrer très strict pour appliquer les clauses

pénales des contrats, dans l'intérêt de la défense du pays. Mais des circonstances peuvent intervenir où ni la bonne volonté du fournisseur, ni son activité ne peuvent être incriminées et peut-être y aurait-il lieu, pour faire rendre à ce comité tous les bons effets qu'on peut en attendre d'y introduire un fournisseur de la marine de même que figure un entrepreneur dans le comité de règlement amiable.

Les contestations auxquelles donnent lieu les marchés de fournitures du ministère de la guerre ne sont pas de même nature, mais nous avons vu comment l'organisation de commission d'appel de 3 membres comprenant 1 Président désigné par l'autorité militaire sur une liste présentée par la chambre de commerce et de 2 membres désignés par chaque partie sur la même liste, donne plus de garanties aux fournisseurs et obtient de bien meilleurs résultats que le comité purement administratif du ministère de la marine.

CHAPITRE IV

Utilité de la création d'un Comité de Règlement amiable au Ministère de l'Intérieur

Nous avons vu que les ministères des travaux publics, de la guerre, des colonies et de la marine ne sont pas les seuls à exécuter des travaux publics. Les ministères de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Instruction publique, du Commerce même mais plus rarement, en exécutent eux aussi. La question présente surtout de l'intérêt pour les entreprises de travaux publics qui dépendent du ministère de l'Intérieur, car elles deviennent de plus en plus nombreuses. En effet en dehors des travaux des prisons, cours d'appel, préfectures, sous-préfectures, hôtels de ville et tous les travaux de la voirie urbaine, le ministère de l'Intérieur surveille les travaux de la voirie vicinale et ces travaux prennent une importance croissante, à la suite du déclassement, exécuté dans la majorité des départements, des routes départementales et de leur classement en chemins vicinaux. Cette mesure qui est réalisée dans 66 départements présente pour ceux-ci un gros in-

térêt, c'est de faire passer l'entretien des routes départementales aux communes qu'elles traversent. Les communes qui ont à leur disposition les octrois et les prestations sont plus aptes à supporter ces dépenses d'entretien que les départements qui n'ont à leur disposition que les centimes additionnels aux contributions directes (1). Le résultat est de placer sous l'autorité du ministre de l'intérieur un nombre croissant de routes. On peut prévoir que la totalité des départements déclasseront leurs routes départementales et la voirie départementale et vicinale unifiée sera placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur (2). Les communes sont donc amenées à exécuter des travaux d'entretien et des travaux neufs très importants dont le règlement peut amener des contestations. Or il n'existe au ministère de l'Intérieur aucun comité analogue à ceux dont nous avons déjà vu le fonctionnement. Un tel comité présente une utilité incontestable et en dehors des litiges soulevés par les travaux de voirie vicinale, il connaîtrait des difficultés nées de tous les marchés ou concessions de travaux publics passés par les départements ou les communes.

Au mois d'avril 1911 le syndicat des entrepreneurs de travaux publics dont nous avons vu le rôle important dans le vote de l'article 69 de la loi du 17 avril 1906 et

(1) En déclassant leurs routes départementales, les départements évitent l'accroissement des impôts directs.

(2) L'ensemble des routes départementales et des chemins vicinaux coûte annuellement 175 millions, les routes nationales ne coûtent que 43 millions.

dans la création des comités de règlement amiable, adressa au ministre de l'Intérieur une lettre où après avoir rappelé les résultats obtenus par les comités de règlement amiable déjà existants il demande la création d'un organisme analogue au ministère de l'Intérieur.

Le ministère de l'Intérieur objecta à cette demande qu'un trop grand nombre d'affaires serait susceptible de venir devant le comité, ce qui obligerait à créer plusieurs sections ou à limiter le rôle du comité aux seules affaires importantes. Une deuxième objection c'est que les départements et les communes ont un budget autonome et qu'il n'appartient pas au ministre de l'Intérieur d'accepter des transactions pour les départements et les communes (1). En dehors de la faculté d'examiner si les dépenses obligatoires ont été prévues et le droit de les inscrire d'office si elles ne l'ont pas été, l'autorité supérieure n'a aucun droit sur le budget du département voté par le Conseil Général. Il en est de même pour les communes. En attendant que cette question du comité de règlement amiable du ministère de l'Intérieur soit résolue, l'administration de ce ministère a offert d'examiner les différends que les entrepreneurs désireraient soumettre au comité et de les renvoyer au comité du ministère des travaux publics.

Tout récemment (2) la Fédération nationale du Bâti-

(1) On peut répondre à ceci que la situation du comité de règlement amiable du ministère des colonies est analogue. Le ministre n'accepte pas la transaction, mais la propose à la colonie.

(2) Novembre 1913.

ment et des travaux publics vient de se joindre au syndicat des entrepreneurs pour demander de vouloir mettre à l'étude la création de comités consultatifs régionaux de règlement amiable pour les affaires dépendant du ministère de l'Intérieur.

Cette proposition répond très bien aux 2 objections qui ont été faites. D'une part l'administration semblait craindre que le grand nombre de litiges n'encombre un comité siégeant à Paris au ministère de l'Intérieur. « Il nous a paru, dit la lettre adressée au ministère de l'Intérieur, qu'en effet étant donné le nombre important des litiges à prévoir, un comité consultatif unique ayant seul à connaître de tous les litiges aurait une besogne par trop considérable et serait pour les litiges que susciteraient les travaux exécutés en province obligé par le fait même de son éloignement à des retards et à des frais considérables d'enquête. Notre fédération organisée régionalement serait heureuse et très honorée de vous donner en la circonstance le concours de ses membres les plus expérimentés et les plus dévoués ». Les comités régionaux proposeraient aux départements et aux communes, et non au ministre de l'Intérieur, des transactions à moins que les parties ne les érigent en comité d'arbitrage, conformément à la loi du 17 avril 1906. On pourrait donner à ces comités régionaux une organisation analogue aux comités de règlement amiable déjà existants. Des fonctionnaires en retraite ou en activité pris parmi les Ingénieurs des Ponts et

Chaussées ou les agents-voyers, au nombre de 3, un conseiller de préfecture et un entrepreneur de travaux publics pourraient constituer le comité. Un secrétaire pris parmi les conducteurs des Ponts et Chaussées, agents-voyers cantonaux ou les employés de la préfecture où siègerait le comité, serait adjoint au comité.

Ces comités régionaux connaîtraient de plus des affaires qui, jusqu'à présent ont été devant le comité du ministère des travaux publics. Nous avons vu dans l'étude de ce comité qu'une contestation entre 1 département et 1 société concessionnaire de tramways avait été portée devant lui. Des affaires de cette nature rentreraient dans la compétence des comités du ministère de l'Intérieur, et dégageraient l'ordre du jour du comité du ministère des travaux publics, en lui permettant de s'occuper uniquement des affaires de travaux publics de l'Etat ressortissant à ce ministère.

Nous avons déjà vu combien l'action du syndicat des entrepreneurs de travaux publics et de la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics s'était montrée efficace. Il est vraisemblable que cette action persévérante obtiendra la création de comités au ministère de l'Intérieur dans un avenir peu éloigné. Aucune raison de principe ne s'y oppose et il y a tout lieu de croire que ces comités auraient au ministère de l'Intérieur le même rôle d'arbitres officieux qu'ils ont dans les ministères où ils existent et fonctionnent à la satisfaction de tous les intéressés.

CONCLUSION

Nous sommes arrivés au terme de cette étude d'une organisation toute nouvelle. Elle ne fonctionne au ministère des travaux publics, qui est le premier où elle a été appliquée, que depuis 6 ans et le succès de ses débuts a déterminé plus récemment encore l'adoption de mesures analogues aux ministères de la Guerre, des Colonies, de la Marine. Grâce à ces comités de règlement amiable, dans plus de 50 affaires qui auraient donné lieu à des procès dont nous avons vu la longueur devant la juridiction contentieuse, on a pu aboutir, en une durée de 4 à 5 mois par affaire, à des transactions amiables acceptées par les parties. L'œuvre accomplie est donc très notable et très bienfaisante.

L'Etat, les départements, les colonies ont évité ainsi le paiement de très gros intérêts moratoires ; l'ordre du jour très chargé du Conseil d'Etat a été un peu allégé ; enfin les entrepreneurs de travaux publics et les fournisseurs de l'Etat ont pu reprendre rapidement les capitaux qui leur étaient dus, et ont pu en augmenter la production en les employant à d'autres travaux pour le plus grand profil de l'Etat lui-même.

Jusqu'à présent ces comités et notamment celui du ministère des travaux publics, n'examinent que les décomptes définitifs des entreprises. Nous avons vu cependant le comité du ministère des travaux publics apprécier le droit à résiliation demandé par l'entrepreneur et il est vraisemblable qu'il admettra d'examiner le bien fondé ou la régularité d'une mise en régie contestée par l'entrepreneur. Dans ces deux espèces, en effet, il y a lieu à l'établissement de deux décomptes et rien ne s'oppose dans les textes à ce que le comité examine de telles affaires.

Mais on peut souhaiter qu'il fasse plus encore et que tous les litiges qui en cours de travaux donnent lieu à des recours contentieux soient portés devant lui. Les procès ne naissent pas seulement à la présentation du décompte, et il y aura dans cette extension de la compétence du comité une œuvre nouvelle de pacification à tenter. Cependant la création de ce comité est trop récente pour permettre actuellement des modifications et il vaut mieux attendre encore quelque temps pour qu'il ait donné toute sa mesure dans le domaine que lui délimitent les décrets. A ce moment-là, il y aura lieu de provoquer plus souvent son intervention, de lui donner un caractère plus nettement arbitral en donnant aux entrepreneurs une place de plus dans le comité ; actuellement il vaut mieux laisser le comité se développer, tel qu'il est, et continuer son évolution vers une recevabilité plus large des affaires.

Mais dès maintenant il y a des réformes possibles et souhaitables. Nous voulons parler de la création d'un comité de règlement amiable au ministère de l'Intérieur, ou mieux de comités consultatifs régionaux dépendant de ce ministère. Ces comités seraient certainement saisis d'un grand nombre d'affaires et pourraient éviter aux départements et aux communes la plupart des longs procès qu'entraînent la liquidation de leurs entreprises de travaux publics. Il est très probable que l'action des milieux intéressés d'autant plus efficace qu'elle s'appuie sur les services déjà rendus par ailleurs par les comités d'arbitrage officieux, obtiendra la réalisation d'une demande légitime.

Vu et approuvé, le Président :
René JACQUELIN

Vu :
Le Doyen,
T. LARNAUDE .

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

Jacquelin. — Cours de droit administratif. (Doctorat 1911-1912), professé à la Faculté de droit de Paris.

Charreyre — Conseiller d'Etat. — Cours de droit administratif professé à l'Ecole nationale des Ponts et chaussée, 1911-1912.

Marguerie. — Président de sections au conseil d'Etat. — Cours de droit administratif professé à l'Ecole nationale des Ponts et chaussées (1901).

Lechalas. — Traité de droit administratif service des Ponts et chaussées.

Berthelemy (H.). — Traité élémentaire de droit administratif.

Hauriou (M.). — Précis de droit administratif et de droit public.

Debauve. — Dictionnaire administratif des travaux publics.

Annales du syndicat des entrepreneurs de travaux publics de France (1903 à 1913 inclus).

Porée et Cuenot. — Les entreprises des travaux publics soumises aux clauses et conditions générale des Ponts et chaussées.

Compte rendu du 2^e congrès International de l'Industrie du bâtiment et des travaux publics (Paris 1908).

Décrets et Arrêtés créant les Comités deréglement amiable.

Ministère des travaux publics..... décret du 24 décembre 1907.

..... arrêté du 8 février 1908.

..... décret du 29 juin 1910.

Ministère de la guerre..... décret du 30 mai 1910.

..... arrêté du 10 août 1910.

..... décret du 30 juillet 1911.

..... décret du 8 avril 1913.

Ministère des Colonies..... décret du 26 août 1910.

..... arrêté du 27 octobre 1910.

Ministère de la Marine..... décret du 13 mars 1911.

..... arrêté du 14 mars 1911.

..... décret du 10 juillet 1911.

Table des Matières

INTRODUCTION.....	5
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

De l'arbitrage dans les Travaux Publics.	11
--	----

CHAPITRE I

DE L'ARBITRAGE DES PERSONNES ADMINISTRATIVES JUSQU'À LA LOI DU 17 AVRIL 1908.	
--	--

Interdiction du compromis des personnes administratives....	13
Lois exceptionnelles autorisant les personnes administratives à compromettre.....	16

CHAPITRE II

UTILITÉ DE L'ARBITRAGE EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS ET DES MARCHÉS DE FOURNITURES.	
--	--

Longueur des procès devant les tribunaux administratifs....	21
Inconvénients pour les entrepreneurs.....	28
Arbitrages dans les procès entre les compagnies de chemins de fer et les entrepreneurs.....	29
Motif en faveur de l'arbitrage dans les marchés de travaux publics, tiré de la nature contractuelle de ces marchés.	31
Enquête faite par le syndicat des entrepreneurs sur l'opportu- nité de l'arbitrage dans les entreprises de travaux publics et les marchés de fournitures.....	32
Exposé des législations étrangères sur l'arbitrage dans les travaux publics. Angleterre-Allemagne-Italie-Hollande.	33

CHAPITRE III

L'ARTICLE 69 DE LA LOI DE FINANCES DU 17 AVRIL 1906.

Avis du conseil d'Etat.....	37
Vote de la loi.....	39
Critiques à la loi.....	41

DEUXIÈME PARTIE

Le Comité Consultatif de règlement amiable des entreprises de travaux publics et des marchés de fournitures,

CHAPITRE I

CRÉATION ET COMPOSITION DU COMITÉ.

Création du comité.....	51
Composition du comité.....	58

CHAPITRE II

NATURE DES AFFAIRES SOUMISES AU COMITÉ. PROCÉDURE ET RECEVABILITÉ.

Nature des affaires soumises au comité	67
Procédure devant le comité	70
Recevabilité de l'affaire. Recours administratif préalable.....	75

CHAPITRE III

DÉTAILS DE FONCTIONNEMENT DU COMITÉ.

Moyen de saisir le comité.....	85
Mesures à prendre par l'entrepreneur s'il consent à recourir au Comité.....	87
Jusqu'à quel moment une affaire est-elle recevable.....	89
Extension de la compétence du comité au point de vue de la nature des litiges.....	94
Compétence du comité pour les affaires départementales et communales	99
Cas des marches de fournitures des départements et des com- munes.....	103
Frais devant le comité.....	104
Durée des affaires.....	105

Nombre et importance des affaires examinées.....	105
Réformes possible du comité.....	109

TROISIÈME PARTIE

Les comités de règlement amiable des Ministères de la guerre des colonies, de la marine.	113
---	-----

CHAPITRE I

LE COMITÉ DE RÉGLEMENT AMIABLE DU MINISTÈRE DE LA GUERRE.	117
---	-----

CHAPITRE II

LE COMITÉ DE RÉGLEMENT AMIABLE DU MINISTÈRE DES COLONIES.	122
---	-----

CHAPITRE III

LE COMITÉ DE RÉGLEMENT AMIABLE DU MINISTÈRE DE LA MARINE.	129
---	-----

CHAPITRE IV

UTILITÉ DE LA CRÉATION D'UN COMITÉ DE RÉGLEMENT AMIABLE AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR.	135
---	-----

CONCLUSION.....	141
-----------------	-----
